

David Hejč, Faisal Husseini, Stanislav Kadečka

Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury)*)

1. Úvod

Pozemní komunikace¹⁾ jsou jedním z typických veřejných statků, u nichž se lze setkat s institutem tzv. obecného užívání. Tím je (dle pozitivněprávní úpravy) v zásadě myšlena možnost každého *užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, a to za podmínek stanovených zákonem, v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích.*²⁾ Uvedené **obecné užívání pozemních komunikací, resp. silniční provoz jako jeho hlavní podobu, lze však omezit či vyloučit**, a to jak z důvodu plynulosti a bezpečnosti silničního provozu, tak i z důvodu údržby či oprav pozemních komunikací, dále také z důvodu bezpečnosti osob nebo majetku, či zvláštního užívání pozemní komunikace určitým subjektem.³⁾ Regulovat silniční provoz (omezením jeho obecného užívání) je dále možné i z důvodu jeho nepříznivých vlivů na životní prostředí (například znečištění ovzduší).

Vedle obecné úpravy silničního provozu, prostřednictvím zákonných a podzákonných právních předpisů (s působností na území celého státu)⁴⁾, jsou přitom právním nástrojem regulace silničního provozu (resp. omezení obecného užívání pozemních komunikací) také **správní akty**,⁵⁾ **které omezují obecné užívání a provoz pouze na konkrétních úsecích konkrétních pozemních komunikací.**

Především jde v tomto směru o rozhodnutí o stanovení místní a přechodné

*) Tento příspěvek vznikl v rámci specifického výzkumu Masarykovy univerzity.

¹⁾ Vzhledem k tomu, že je článek zaměřen na regulaci dopravy na území obcí, půjde především o místní komunikace, které slouží převážně místní dopravě na území obce (§ 6 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů).

²⁾ § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁾ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 328.

⁴⁾ Např. zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů, nebo vyhláška č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁾ Pojmem správní akt je v celém textu myšlen veřejně mocenský akt *largo sensu*, nikoliv pouze individuální správní akt. Srov. PRŮCHA, P., *Správní právo: obecná část*. 7. vydání, Brno: Nakladatelství Doplněk, 2007, s. 269 a násl.

úpravy provozu na pozemních komunikacích dopravním značením⁶⁾ ukládajícím účastníkům provozu odlišnou povinnost, než by měli podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, a to pro konkrétní místo konkrétní pozemní komunikace (dále jen „rozhodnutí o stanovení dopravního značení“). K otázce právní formy takovýchto rozhodnutí o stanovení dopravního značení (tedy rozhodnutí o místní úpravě provozu⁷⁾, na jehož základě dochází k technickému úkonu fyzického umístění dopravní značky, jež v terénu označuje místo, na které se uvedené rozhodnutí vztahuje, aby mohli být účastníci silničního provozu zavázáni povinnostmi se tímto rozhodnutím řídit) je v současné době již k dispozici poměrně ustálená judikatura (a snad i obdobná shoda v doktríně⁸⁾). Z této judikatury (i doktríny) přitom vyplývá, že se jedná o opatření obecné povahy⁹⁾ neboť se rozhodnutím o stanovení dopravního značení řeší dopravní situace v určitém místě (konkrétní předmět) a zároveň se vztahuje obecně na všechny účastníky silničního provozu (abstraktní adresáti).¹⁰⁾

Ovšem obecné užívání, resp. provoz na pozemních komunikacích se v případech konkrétních úseků konkrétních pozemních komunikací může regulovat nejen na základě uvedeného rozhodnutí o umístění dopravního značení. **K regulaci pozemní dopravy v konkrétních místech dochází totiž i na základě správních aktů, jimž je aktuální pozitivněprávní úpravou stanovena forma právních předpisů místních samosprávných celků.** Zmocnění k vydávání uvedených právních předpisů obcí k regulaci silničního provozu nalezneme dnes především

- v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), dále
- v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o provozu“), a nejnověji
- v zákoně č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“).¹¹⁾

⁶⁾ § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁾ Tamtéž.

⁸⁾ Srov. PRŮCHA, P., *Správní právo: obecná část*. 7. vydání, Brno: Nakladatelství Doplněk, 2007, s. 301-302 a násl.; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 191-192.

⁹⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č.j. 4 Ao 1/2009-58, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 7 Ao 3/2009-18, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č.j. 9 Ao 2/2011-53.

¹⁰⁾ Srov. KNĚŽÍNEK, J., Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení. *Právní fórum* č. 4/2007, roč. 4.

¹¹⁾ Aktuálně ovšem již v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který s účinností od 1. září 2012 nahradil předchozí zákon o ochraně ovzduší.

Konkrétně se zde jedná o:

- vymezení oblasti obce, kde lze užít místní komunikaci ke stání pouze za poplatek podle § 23 zákona o pozemních komunikacích (dále jen „nařízení o parkovací zóně“),
- vymezení místních komunikací nebo jejich úseků v obytné zóně, které nelze užít ke stání nákladního vozidla nebo jízdní soupravy podle § 39 odst. 6 zákona o provozu (dále jen „nařízení o omezení v obytné zóně“),
- vymezení oblasti obce s časovým a druhovým omezením zásobování podle § 23 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích (dále jen „nařízení o omezení zásobování“), a konečně i
- stanovení zóny s omezením provozu motorových silničních vozidel na základě § 7a zákona o ochraně ovzduší (dále jen „nařízení o nízkoemisní zóně“).¹²⁾

Již ze samotné povahy věci by ovšem zřejmě měly uvedené právní předpisy (dále také „nařízení o regulaci silničního provozu“) vykazovat stejné pojmové znaky jako shora zmíněná rozhodnutí o stanovení dopravního značení, tedy definiční znaky opatření obecné povahy (konkrétní předmět regulace a abstraktní adresáti), nikoliv tedy právního předpisu. Zákony jim však výslovně, jednoznačně stanoví formu nařízení, jakožto normativního (tedy nikoliv smíšeného) správního aktu.

S touto (autory tohoto textu předpokládanou) diskrepancí mezi zákony předepsanou formou nařízení o regulaci silničního provozu a jejich pojmovými znaky (a tedy i materiální povahou) pak dále úzce souvisí vztah mezi nimi a (nezbytně navazujícími) rozhodnutími o stanovení dopravního značení, jež těmto nařízením umožňují jejich realizaci v terénu. **Jasně určení povahy nařízení o regulaci silničního provozu a jejich postavení ve vztahu k (navazujícím) rozhodnutím o stanovení realizujícího dopravního značení je podstatné zejména z důvodu zjištění právní formy obou uvedených správních aktů, což je určující především pro vymezení a ohraničení pravomoci příslušných správních orgánů a rozsahu práv osob dotčených danou regulací silničního provozu, a to jak v rámci procesu jejího stanovení, tak v rámci případného (zvláště soudního) přezkumu.**

Pro praktické zodpovězení uvedených otázek je klíčová zejména soudní judikatura, která se nicméně v rámci problematiky místní regulace pozemního provozu do nedávné doby soustředila výlučně jen na samotné rozhodnutí o stanovení dopravního značení, jež označila z materiálního hlediska, jak již bylo uvedeno, za opatření obecné povahy. Teprve v nedávném (loňském) rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci místní regulace pozemní dopravy, které vychází z právního názoru jemu předcházejícího odmítavého usnesení Ústavního soudu v obdobné věci, se tak Nejvyšší správní soud historicky poprvé zabýval, v rámci řízení o soudním přezkumu opatření obecné povahy, návrhem na zrušení přímo

¹²⁾ Nízkoemisní zóny jsou pak v novém zákoně o ochraně ovzduší (č. 201/2012 Sb.) upraveny především jeho ustanovením § 14.

nařízení o regulaci silničního provozu (nařízení o parkovací zóně),¹³⁾ a nikoliv tedy („jen“) návrhem na zrušení pouze až rozhodnutí o stanovení dopravního značení, které je na základě těchto nařízení o regulaci provozu vydáváno.¹⁴⁾ Nejvyšší správní soud přitom v tomto rozhodnutí konstatoval, že taktéž nařízení o parkovací zóně je opatřením obecné povahy.

Uvedené rozhodnutí však zároveň – i s ohledem na předchozí judikaturu Nejvyššího správního soudu v oblasti dopravního značení, ale i opatření obecné povahy vůbec – vnáší do problematiky místní regulace silničního provozu na základě nařízení celou řadu palčivých otázek, kterým se věnuje (a odpovědi na něž se snaží podat) právě následující text.

2. Právní povaha (forma) „nařízení“ regulujících místní silniční provoz

2.1 Nařízení o parkovací zóně

Jednou z výjimek z bezplatnosti obecného užívání pozemních komunikací je **zpoplatnění stání tzv. parkovací zónou**, jejíž právní úprava se nachází v ustanovení § 23 zákona o pozemních komunikacích. Na tomto místě se stanoví, že *pro účely organizování dopravy na území obce může obec ve svém nařízení vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy*. Takto zpoplatněno může být užití místní komunikace k účelům stání nebo odstavení silničního motorového vozidla či jízdní soupravy.¹⁵⁾

Jedná se tedy o omezení obecného užívání pozemní komunikace stanovením povinnosti platit za činnost jinak patřící do (bezplatného) obecného užívání. Úsek místní komunikace, jehož se nařízení obce o parkovací zóně týká, musí být označen příslušnou dopravní značkou podle zvláštního právního předpisu,¹⁶⁾ kterou pro tyto případy bude dopravní značka „parkoviště s parkovacím automatem“ s případnou dodatkovou tabulkou, nebo pro úseky místních komunikací v určité oblasti dopravní značkou „zóna s dopravním omezením“.

O právě uvedených dopravních značeních, resp. o rozhodnutí k jejich stanovení, které následovalo po vydání nařízení o parkovací zóně, měl před časem možnost Nejvyšší správní soud rozhodovat v rámci přezkumu návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Ve svém rozsudku¹⁷⁾ v této věci mimo jiné konstatoval, že rozhodnutí o stanovení předmětných dopravních značení je opatřením obecné povahy,

¹³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č.j. 9 Ao 8/2011-68.

¹⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č.j. 4 Ao 1/2009-67.

¹⁵⁾ § 23 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁶⁾ § 23 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č.j. 4 Ao 1/2009-67.

a to i přesto, že šlo o dopravní značení stanovená v souvislosti s nařízením o parkovací zóně. Rozhodnutí o stanovení příslušného dopravního značení, vydané na základě nařízení o parkovací zóně, resp. vedoucí k realizaci tohoto nařízení, je tedy podle uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu opatřením obecné povahy, tedy (závazným) správním aktem s konkrétním předmětem regulace (určité místo) ukládajícím povinnost abstraktně vymezeným adresátům (řidiči motorových vozidel).

Otázkou však zůstává, jakou povahu má v těchto případech nařízení o parkovací zóně. Zřejmě nelze pochybovat o tom, že svým obsahem je uvedené nařízení shodné s rozhodnutím o stanovení dopravního značení, které slouží k jeho realizaci, neboť právě již nařízením o parkovací zóně je stanoven druh a místo omezení. V otázce naplnění pojmových znaků formy opatření obecné povahy v případě nařízení o parkovací zóně je však zřejmě klíčové, zda je již jím ukládána povinnost adresátům, ke kterým směřuje, nebo zda je tato povinnost ukládána toliko až dopravním značením, které obsah tohoto nařízení vymezuje v příslušném prostoru. **Nařízení o parkovací zóně a rozhodnutí o stanovení jeho dopravního značení jsou totiž *de lege lata* dva samostatné správní akty.**

Dále je v této souvislosti sporné, **zda i přes (případné) naplnění všech pojmových znaků opatření obecné povahy, včetně ukládání povinnosti adresátům (obecně vymezeným), lze vůbec považovat správní akt, který je výslovně zákonem pojmenován jako nařízení, za opatření obecné povahy.**

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve kterém se obecná úprava opatření obecné povahy nachází, neuvádí pozitivní definici této formy správního aktu, jak je všeobecně dobře známo, nýbrž opatření obecné povahy pouze negativně vymezuje jako (závazný) správní akt, který *není právním předpisem ani rozhodnutím*.¹⁸⁾ Právě uvedené navíc ve spojení s ustanovením ukládajícím správním orgánům povinnost postupovat dle obecné úpravy opatření obecné povahy *v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy*,¹⁹⁾ otevřelo již před lety diskuzi ohledně identifikace správního aktu jako opatření obecné povahy. Postupným vývojem, jehož zásadní směr určil až Ústavní soud,²⁰⁾ došlo k tomu, že opatřením obecné povahy může být každý – byť takto výslovně v zákoně neoznačený – akt, který naplní pojmové znaky, jimiž je skutečnost nebýt právním předpisem ani rozhodnutím.

V souladu s uvedeným nálezem Ústavního soudu, kterým se vyjadřuje přednost materiálního pojetí opatření obecné povahy před formálním, tedy možnost materiálního přístupu k posuzování správních aktů jako opatření obecné povahy,

¹⁸⁾ § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁾ Tamtéž.

²⁰⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

je možné považovat právě rozhodnutí o stanovení dopravního značení za přímo typický příklad opatření obecné povahy, jak již bylo uvedeno v úvodu,²¹⁾ a to i přes to, že zákon o provozu na pozemních komunikacích výslovně stanoví dopravního značení jako opatření obecné povahy neoznačuje.

V případě nařízení o parkovací zóně je však situace jiná, neboť zákon tomuto správnímu aktu již přímo stanoví jednu z forem správní činnosti, kterou je nařízení jako právní předpis obce, jehož obecná právní úprava se nachází v zákoně o obcích.²²⁾ Je nutné proto posoudit, zda by v tomto případě, kdy zákon pro vznik parkovací zóny výslovně stanoví formu jinou než opatření obecné povahy (nařízení), ale povaha tohoto správního aktu naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy, bylo přesto možné jej materiálně za opatření obecné povahy považovat.

V této souvislosti lze poukázat na právní názory, že za situace, kdy je správní orgán zákonem zmocněn vydat v daném případě toliko nařízení (i přesto, že je zjevné, že správní akt, jímž jsou parkovací zóny stanoveny, naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy), není možné tento akt považovat za opatření obecné povahy (resp. tuto jeho povahu, proti výslovnému zákonnému textu, interpretačně dovozovat) a případně ho následně též podrobovat soudnímu přezkumu jako opatření obecné povahy podle soudního řádu správního. Ani materiální pojmání opatření obecné povahy totiž nemůže překlenout skutečnost, že (výslovně vyjádřenou) vůli zákonodárce bylo rozhodovat o tomto dopravním omezení formou normativního správního aktu.²³⁾

Možnost materiálně považovat zákonem výslovně stanovenou formu právního předpisu obce za opatření obecné povahy ovšem připustil Ústavní soud v případě územního plánu, který byl vydán ve formě obecně závazné vyhlášky. Úvahy Ústavního soudu, které jej vedly k tomuto názoru, se nicméně vztahovaly ke specifickému problému. Územní plán vydaný ve formě obecně závazné vyhlášky byl totiž v tomto případě soudně přezkoumáván v době, kdy se na základě nového stavebního zákona²⁴⁾ územní plány obcí již vydávaly ve formě opatření obecné povahy, aniž by však tento zákon výslovně ve svých přechodných ustanoveních stanovil, jak posuzovat územní plány pořízené a schválené podle předchozího zákona,²⁵⁾ tedy vydané ve formě obecně závazné vyhlášky. Navíc s přihlédnutím

²¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98.

²²⁾ § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, případně § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁾ Tak např. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In Dávid, R., Sehnálek, D., Valdhans, J. *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010, [cit. 2010-7-15], s. 18. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/index.html>.

²⁴⁾ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁾ Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

ke skutečnosti, že i následná novela nového stavebního zákona²⁶⁾ již výslovně stanovila, že obecně závazné vyhlášky o územním plánu obce se považují za opatření obecné povahy, došel Ústavní soud systematickým výkladem předmětných ustanovení nového stavebního zákona, výkladem *e ratione legis*, jakož i uvedeným úmyslem zákonodárce, k závěru, že v posuzované věci předmětný územní plán vyhlášený obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy. Odkázal také na princip, z něhož vychází konstantní judikatura Ústavního soudu: *nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba volit výklad nejméně zasahující do základních práv a svobod.*²⁷⁾

K materiálnímu průlomů, kdy byl zákonem stanovený (a územním samosprávným celkem vydaný) právní předpis obce označen za opatření obecné povahy, tedy došlo za poměrně specifických okolností. Proto nelze dle našeho přesvědčení uvedený nálezn bez dalšího aplikovat na případ nařízení o parkovací zóně a ani na ostatní právní předpisy obcí, regulující pozemní dopravu, jimž je zákonem výslovně stanovena forma nařízení obce. V případech těchto nařízení se tedy nejedná o situaci, kdy se nabízí dvojí možný výklad.²⁸⁾

V následné judikatuře Nejvyššího správního soudu je pak v návaznosti na uvedený nálezn Ústavního soudu o územním plánu ve formě právního předpisu obce (v zásadě obdobně s našimi závěry) uvedeno, že *„úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy, či nikoliv, jsou namístě, pokud ovšem zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení... jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát situace, kdy tato právní úprava doznala později podstatné změny (viz „starý“ a „nový“ stavební zákon). Projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistotu.*²⁹⁾ Uvedený názor Nejvyšší správní soud vyjádřil v souvislosti s právním předpisem kraje, jemuž byla zákonem výslovně přidělena forma nařízení³⁰⁾ a stejný názor zopakoval i v rozhodnutí ve věci tržního řádu³¹⁾ vydaného ve formě obecně závazné vyhlášky obce (ačkoliv svou povahou jde dle všeho v obou případech o opatření obecné povahy).

²⁶⁾ Provedená zákonem č. 191/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 68/2007 Sb.

²⁷⁾ Nálezn Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

²⁸⁾ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č.j. 8 Ao 7/2010-65.

²⁹⁾ Tamtéž.

³⁰⁾ Nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší) vydané k provedení § 48 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší.

³¹⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č.j. 3 Ao 6/2011-47.

S uvedeným přístupem k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, kdy správní akt, který má zákonem přidělenou formu nařízení, a není proto ani v případě, kdy svými pojmovými znaky naplňuje povahu opatření obecné povahy, opatřením obecné povahy, je ostatně v souladu i výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009-67, které formu opatření obecné povahy materiálně přiřadilo právě rozhodnutí o stanovení dopravního značení, ačkoliv bylo vydáno na základě nařízení o parkovací zóně.

V obou výše uvedených rozhodnutích, kde byla vyslovena překážka k materiálnímu pojmání opatření obecné povahy v případech výslovného zákonného zmocnění vydat správní akt v jiné formě, však Nejvyšší správní soud (pravda, ve vztahu k principu dělby moci poněkud záhadně) dodává, že **v případě správního aktu, kterému je zákonem přidělena výslovně jiná forma než opatření obecné povahy, může formu takového správního aktu mimo zákonodárce samého změnit pouze Ústavní soud, který – aniž by svou pravomoc překročil – může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu.**³²⁾ A právě plénum Ústavního soudu dospělo v této souvislosti k právnímu názoru, že v souladu s účelem právní úpravy institutu opatření obecné povahy, který reflektuje povinnost státu poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům občanů, je nutno při posouzení povahy nařízení o parkovací zóně promítnout ústavní princip „*in dubio pro libertate*“ a dospět k závěru, že předmětné nařízení je materiálně opatřením obecné povahy.³³⁾

Ústavní soud dále uvedl, že účelem nařízení o parkovací zóně je prostorová konkretizace vyhrazeného a zpoplatněného území obce, popř. konkretizace způsobu placení sjednané ceny a prokazování jejího zaplacení. Jinak řečeno, neurčitému okruhu osob, vymezenému definičními znaky (např. trvalé bydliště, vlastnictví nemovitosti), toto nařízení konkrétně vymezuje zpoplatněné území obce (místní komunikace) a konkretizuje v místních podmínkách jednotlivé zóny vyhrazeného stání, což však ve svém důsledku podle Ústavního soudu materiálně není nic jiného, než hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení. Na základě výše uvedeného tak tedy nařízení o parkovací zóně podle Ústavního soudu splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, když pro neurčitý okruh subjektů konkretizuje prostorové vymezení, na něž se vztahuje povinnost. K tomu Ústavní soud konstatoval, že *v kontextu zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky, již nadále není udržitelný právní názor o normativním charakteru místního prostorového určení (konkrétního předmětu normy), když v souladu se setrvalou uplatňovanou snahou o zvyšování standardu ochrany veřejných subjektivních práv, je namíste jeho posouzení jako opatření obecné povahy.*³⁴⁾

³²⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č.j. 8 Ao 7/2010-65 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011, č.j. 3 Ao 6/2011-47.

³³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

³⁴⁾ Tamtéž.

Následně předmětné nařízení o parkovací zóně přezkoumával Nejvyšší správní soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v této věci vydal rozhodnutí, ve kterém přijal právní názor obsažený v uvedeném předcházejícím usnesení Ústavního soudu, kterým byl návrh v této věci odmítnut z výše uvedeného důvodu (nařízení o parkovací zóně je opatřením obecné povahy).³⁵⁾ Nejvyšší správní soud tak tedy přezkoumával předmětné nařízení o parkovací zóně v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy,³⁶⁾ přičemž však nutno zdůraznit, že v otázce dodržení zákonnosti procesu vydání tohoto nařízení zjišťoval, zda nebyl porušen proces vydání nařízení, nikoliv proces vydání opatření obecné povahy podle správního řádu (další zodpovězená otázka tak bezprostředně otevírá další nezodpovězenou otázku právních forem – nejen – místní regulace pozemní dopravy).

Tímto nejspíše dal Nejvyšší správní soud odpověď na otázku, zda mohou existovat opatření obecné povahy, která jsou opatřením obecné povahy přezkoumávaným ve smyslu příslušných ustanovení soudního řádu správního,³⁷⁾ nejsou však opatřeními obecné povahy podle správního řádu, přesněji řečeno se správní řád na jejich vydávání nevztahuje. **Nařízení o parkovací zóně je tedy správní akt, který je po materiální stránce opatřením obecné povahy (a podléhá odpovídajícímu soudnímu přezkumu), nicméně řízení o jeho přijetí nelze podřadit pod režim správního řádu.**³⁸⁾

K výše uvedenému lze připojit ještě následující (v zásadě potvrzující) „ústavněprávní“ dovětek. Zřejmě v návaznosti na citované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65 uvedl bezprostředně Ústavní soud ve své aktuální judikatuře³⁹⁾, že *pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má „rozhodnout“ určitou, konkrétní formou a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu,*

³⁵⁾ Nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁾ K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí od 1. 1. 2012 již není příslušný Nejvyšší správní soud ale krajské soudy – předmětný přezkum opatření obecné povahy byl tedy jeden z posledních (ne-li úplně poslední), ke kterému byl Nejvyšší správní soud příslušný v prvním stupni.

³⁷⁾ § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁾ Srov. VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1349.

³⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012 (č. 132/2012 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 19/11.

*vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.*⁴⁰⁾ V dalším textu budou zmíněny další souvislosti tohoto příklonu k „materiálně-formálnímu“ pojetí institutu opatření obecné povahy.

2.2 Nařízení o omezení v obytné zóně

Za účelem místního organizování dopravy může dále obec na základě ustanovení § 39 odst. 6 zákona o provozu *v obecně závazné vyhlášce obce vydané v přenesené působnosti vymezit místní komunikace nebo jejich úseky v obytné zóně*⁴¹⁾, které nelze užít ke stání nákladního vozidla nebo jízdní soupravy. Oblast této regulace se vymezí stanovením dopravního značení „zóna s dopravním omezením“⁴²⁾. Mimo terminologického pochybení zákonodárce, kdy je akt vydávaný v přenesené působnosti chybně dosud označen jako obecně závazná vyhláška, namísto nařízení obce,⁴³⁾ jsou tu opět nejasnosti spojené s formou tohoto správního aktu.

Zákon o provozu ustanovením § 39 odst. 6 zmocňuje tedy obec k vydání nařízení,⁴⁴⁾ které je normativním správním aktem, jenž svým obsahem má mířit na obecná věcná řešení a zpravidla také téměř vždy na blíže neurčitý okruh adresátů.⁴⁵⁾ Avšak pro konkrétnost předmětu úpravy omezení v obytné zóně, které se velmi podobně jako výše uvedené nařízení o parkovací zóně, vztahuje vždy pouze na přesně určenou část území obce, není vhodnou formou omezení v obytné zóně nařízení obce, nýbrž opět (a v duchu závěrů shora uvedených) opatření obecné povahy.

Domníváme se proto, že z důvodu formální shody a obsahové podobnosti obou uvedených nařízení – nařízení o parkovací zóně a nařízení o omezení

⁴⁰⁾ Ústavní soud se tak *obiter dictum* vyslovil k návrhu vedlejšího účastníka řízení (Veřejného ochránce práv) v řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky obce; ten v řízení nadnesl myšlenku, dle níž by bylo možné v případě tržního řádu uvažovat o tom, že se, s odvoláním na usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/08 ze dne 18. 11. 2010, jedná z materiálního hlediska o opatření obecné povahy (obec v posuzované věci nesprávně upravila matérii vyhrazenou tržním řádům jako nařízením obcí obecně závaznou vyhláškou).

⁴¹⁾ Obytná zóna je v § 39 zákona o provozu upravena jako zastavěná oblast, jejíž začátek je označen dopravní značkou „Obytná zóna“ a konec je označen dopravní značkou „Konec obytné zóny“.

⁴²⁾ Dopravní značka č. IP 25a (§ 12 odst. 1 písm. gg) vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích.

⁴³⁾ § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴⁾ Podle § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, je totiž od účinnosti tohoto zákona pro právní předpisy obcí, které jsou vydány v přenesené působnosti, užíván název nařízení obce, na rozdíl od právních předpisů obcí, vydaných v samostatné působnosti, jež jsou tímto zákonem v § 10 pojmenovány jako obecně závazné vyhlášky.

⁴⁵⁾ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Brno: Nakladatelství Doplněk, 2007, s. 271.

v obytné zóně – lze výše uvedené závěry o formě a povaze nařízení o parkovací zóně v zásadě beze zbytku vztáhnout i na nařízení o omezení v obytné zóně.

Z výše uvedené judikatury však současně, zdá se, také vyplývá, že (onou záhadnou) podmínkou toho, aby nařízení o omezení v obytné zóně bylo možné přezkoumávat v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy,⁴⁶⁾ je, že Ústavní soud musí nejdříve odmítnout návrh, kterým je žádáno zrušení nařízení o omezení v obytné zóně jako právního předpisu s odůvodněním, že se jedná o opatření obecné povahy (tak jak tomu bylo v případě nařízení o parkovací zóně). V opačném případě, kdy by snad již správní soud sám rozhodl o tom, že toto nařízení je opatřením obecné povahy, by to znamenalo podle uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu (a Ústavního soudu) narušení principu dělby moci a právní jistoty, jak je uvedeno výše.⁴⁷⁾

Domníváme se však, jak již plyne z dosavadního textu této stati, že uvedený názor je přinejmenším kontroverzní. Jestliže již Ústavní soud jasně konstatoval, že nařízení může být za určitých podmínek (Ústavním soudem ozřejměných) soudně přezkoumáváno jako opatření obecné povahy (což ovšem rozhodně taktéž není zcela nesporným závěrem), nelze podle našeho názoru po dotčených osobách vyžadovat a bylo by to absurdní, aby snad nejprve zkusily domáhat se zrušení nařízení o omezení v obytné zóně jako právního předpisu před Ústavním soudem, a až podle vyjádření Ústavního soudu by bylo možné navrhnout a přezkoumávat nařízení jako opatření obecné povahy s tím, že správní soud nemůže bez uvedeného vyjádření Ústavního soudu sám rozhodnout, že nařízení je opatřením obecné povahy, a to i kdyby podle názoru příslušného správního soudu nařízení, třeba i zcela nepochybně, naplňovalo znaky opatření obecné povahy určené judikaturou Ústavního soudu. Mimo jiné by se tím z části popřela zákonná příslušnost správních soudů rozhodovat o opatření obecné povahy, neboť ta by byla v těchto případech fakticky podmíněna rozhodnutím Ústavního soudu. Navíc ze samotného rozhodnutí Ústavního soudu ve věci nařízení o parkovací zóně ani neplyne, že by k tomuto předmětnému materiálnímu přístupu bylo podmínkou předchozí rozhodnutí Ústavního soudu.

Ze shora uvedeného tedy plyne, že **současná judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu připouští soudní přezkum nařízení v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zda tak mohou činit krajské soudy, které jsou v současné době příslušné k přezkumu opatření obecné povahy, i bez předchozího odmítnutí nařízení Ústavním soudem z důvodu, že jde o opatření obecné povahy, se nejspíše ukáže s prvním takovým případem. Domníváme se s ohledem na shora uvedené, že pokud již má být přistoupeno k soudnímu přezkumu těchto nařízení v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné pova-**

⁴⁶⁾ V podrobnostech odkazujeme na předchozí kapitolu.

⁴⁷⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č.j. 8 Ao 7/2010-65.

hy (tedy ve správním soudnictví), mělo by tak být – i s ohledem na judikaturu Ústavního soudu – i bez předchozího řízení před Ústavním soudem.

Nad rámec výše uvedeného k závěru popsanému v předchozím odstavci ještě dodáváme, že případný požadavek předchozího odmítnutí návrhu Ústavním soudem před případným přezkumem věci (nařízení o omezení v obytné zóně) ve správním soudnictví by byl značně problematický i z dalších (ústavněprávních) hledisek. Jestliže totiž v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/11 Ústavní soud uvedl, že *akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně (...), budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem*, lze mít za to, že se nejednalo o nosné důvody odůvodnění, které by byly závazné ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy (*vice versa* je však možné mít obdobné námitky stran závaznosti i ke zde mnohokrát citovanému usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08).⁴⁸⁾ Nálezová judikatura přitom setrvává, byť tak činila v souvislosti se zmiňovanou problematikou územních plánů, na tom, že *při posuzování toho, jestli lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je dle náhledu Ústavního soudu nutno vycházet z toho, zda jsou naplněny všechny pojmové znaky tohoto právního institutu, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů*.⁴⁹⁾

Je tak sice otázkou, jak by s návrhem na přezkum „opatření obecné povahy“ v „rouše“ nařízení obce naložil Ústavní soud nebo příslušný správní soud, kdyby s ním, jak již bylo naznačeno, byl konfrontován. Lze se však domnívat, že trvání na požadavku primárního odmítnutí návrhu Ústavním soudem pro nepřislušnost by mohlo nést znaky formalistického odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), mj. v důsledku zbytečného protahování celého řízení, což by, krom jiného, mohlo za určitých okolností vést i ke zmeškání lhůty pro podání adekvátního návrhu ke správnímu soudu. Trvání na takovém postupu by také mohlo nasvědčovat přepjatému formalismu příslušných soudů, které by složitě řešily svoji (ne)prislušnost,⁵⁰⁾ vyhýbaly se meritornímu posouzení věci,⁵¹⁾ a to také v kontextu toho, že, jak bylo

⁴⁸⁾ Blíže k problematice závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu (i pro srovnání v případě dalšího textu) např. POSPÍŠIL, I. in Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 202 a násl., či mezi mnoha jinými např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 431/11 ze dne 7. 3. 2012.

⁴⁹⁾ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1639/07 ze dne 16. 6. 2010 (N 126/57 SbNU 567) a celá judikatorní linie navazující na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409). Dlužno však dodat, že i tato rozhodnutí zpravidla obsahují formulaci „že nový stavební zákon materiálně chápání institutu opatření obecné povahy nevykloučí“, čímž do jisté míry naznačují, že v případě, že by stavební zákon obsahoval výslovné ustanovení o formě příslušného správního aktu, mohly by být závěry jiné.

⁵⁰⁾ Srov. přiměřeně POSPÍŠIL, I. in Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 742-743 či BAŇOUCH, H., tamtéž, s. 791.

⁵¹⁾ Přiměřeně viz DOSTÁL, M. in Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 196.

rovněž zmíněno, lze nařízení o omezení v obytné zóně a nařízení o parkovací zóně, pro formální shodu a obsahové podobnosti, snad považovat za *akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností*;⁵²⁾ v obou případech totiž daná nařízení nejsou v podstatě materiálně ... nic jiného, než hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení.⁵³⁾

V daném kontextu snad ještě možno poukázat na ustanovení čl. 4 Ústavy ČR, dle něhož jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci (tedy i právo na přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Přitom právě zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky „umožňuje plnou realizaci veřejných subjektivních práv občanů“, a to i preventivně,⁵⁴⁾ když dle důvodové zprávy k návrhu správního řádu bylo „zavedení opatření obecné povahy ... mimo jiné motivováno tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky“.⁵⁵⁾

Lze tak shrnout, že zatímco nejnovější judikatura Nejvyššího správního soudu, zdá se, tenduje zpět k jistému umírněnému formálně-materiálnímu pojetí institutu opatření obecné povahy, setrvává většinová nálezořádková judikatura Ústavního soudu na pojetí materiálním či snad materiálně-formálním. I když tedy citované *obiter dictum* nálezu ze dne 31. 1. 2012 (č. 132/2012 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 19/11 nasvědčovalo, že „formálním směrem“ se možná vydá i judikatura Ústavního soudu, bylo by zřejmě v rozporu s právem na soudní ochranu, jakož i se zákazem *dene-gatio iustitiae* i přepjatého formalismu lpění na požadavku prvotního předložení věci Ústavnímu soudu; v tomto směru by správní soudy (a nakonec i Ústavní soud) pravděpodobně měly interpretovat právní úpravu i související judikaturu Ústavního soudu.⁵⁶⁾

2.3 Nařízení o nízkoemisní zóně

Jak již bylo zmíněno v úvodu této stati, k regulaci silničního provozu může docházet i za účelem snížení či zabránění jeho nepříznivých vlivů na životní prostředí. V poměrně nedávné době došlo k právní úpravě institutu **nízkoemisních**

⁵²⁾ Viz již citovaný náleze Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012 (č. 132/2012 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 19/11.

⁵³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

⁵⁴⁾ Tamtéž.

⁵⁵⁾ Citováno např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409).

⁵⁶⁾ *Obecné soudy musí zajistit užitím interpretačních principů rozumnou aplikaci nálezů Ústavního soudu i v případě, že jeho judikatura není zcela jednotná a konsistentní, přičemž nalézání konsistentní linie v ústavní judikatuře musí být činěno v dobré víře.* Viz náleze Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 431/11 ze dne 7. 3. 2012.

zón, které do našeho právního řádu přináší ustanovení § 7a zákona o ochraně ovzduší. Na tomto místě je uvedeno, že *pokud došlo k překročení některého z imisních limitů stanovených v prováděcím právním předpisu, může obec na svém území, nebo jeho části, stanovit nařízením zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel*.⁵⁷⁾ Obec toto území nízkoemisní zóny, spolu s emisními kategoriemi vozidel, které mají do této zóny povolen vjezd, vymezí ve svém nařízení.⁵⁸⁾ V důvodové zprávě se k nízkoemisní zóně uvádí, že se jedná o nástroj, který umožňuje omezit znečištění ovzduší prostřednictvím regulace dopravního toku.⁵⁹⁾ K uvedené regulaci tedy opět dochází na základě omezení silničního provozu na vybraných konkrétních pozemních komunikacích, pro genericky vymezenou skupinu adresátů.

Opět se zde tedy jedná o správní akt, který naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy a stejně jako u parkovací zóny a omezení v obytné zóně je mu zákonem přidělena forma nařízení. Od obou uvedených nařízení se neliší nařízení o nízkoemisní zóně ani v tom, že musí být tato zóna vyznačena dopravním značením, ukládajícím příslušnou povinnost. Proto lze znovu dojít i zde ke stejnému závěru jako u obou předchozích nařízení, a sice, že podle současné judikatury se jedná z materiálního hlediska o opatření obecné povahy.

Nový zákon o ochraně ovzduší⁶⁰⁾ pak s účinností od 1. září 2012 upravil institut nízkoemisních zón obdobně jako předchozí zákon o ochraně ovzduší, přičemž výslovně stanoví, že nízkoemisní zóny mají být vydávány jako obecně závazné vyhlášky,⁶¹⁾ tedy opět ve formě právního předpisu obce (nikoliv snad ve formě opatření obecné povahy). Vzhledem k tomu, že tato právní úprava nízkoemisních zón byla přijata již za existence předmětné judikatury ve věci parkovacích zón v Praze (označující nařízení o parkovacích zónách za opatření obecné povahy), lze mít pochybnost, zda se nejedná o snahu zákonodárce předmětnou judikaturu překonat.⁶²⁾ Důvodové zprávy ke staré i nové zákonné úpravě nízkoemisních zón, ani jiné relevantní materiály, však nikterak nenasvědčují, že by tomu tak opravdu mělo být.

V podrobnostech odkazujeme na předchozí části (pouze – ovšem již nad rámec předmětu této stati – možno doplnit, že se i zde, jak plyne ze shora citovaného, ještě navíc projevuje neblahý trend jakéhosi podmíněného zmocnění k vydání místního právního předpisu).

⁵⁷⁾ § 7a odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

⁵⁸⁾ § 7a odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

⁵⁹⁾ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 288/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 10. 10. 2010.

⁶⁰⁾ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ze dne 2. května 2012.

⁶¹⁾ § 14 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

⁶²⁾ Při této úvaze vycházíme z připomínky k tomuto článku, obsažené v lektorském posudku prof. P. Průchy, jako člena redakční rady časopisu Správní právo.

2.4 Nařízení o omezení zásobování

Konečně obec může dále pro účely organizování dopravy ve svém nařízení vymezit i **oblasti obce s časovým a druhovým omezením zásobování** na základě ustanovení § 23 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. V takovém případě obec v nařízení stanoví druhy a kategorie silničních vozidel a časové vymezení činnosti, které jsou předmětem omezení. „Text příslušného nařízení obce tedy potom může znít zhruba tak, že: v centru města XY (ulice...) je v době od 8 do 17 hodin zakázáno zásobování objektů, které slouží jako prodejny spotřebního zboží, a to pro nákladní automobily kategorie N2 a N3.“⁶³⁾

Dopravním značením pro realizaci tohoto nařízení je „*zóna s dopravním omezením*“, které označuje oblast, kde platí zákaz vjezdu, přičemž dopravní omezení týkající se jen určitých zásobovacích vozidel, doby takového omezení a druhu zásobovaných objektů, se vyznačuje ve spodní části značení vhodným nápisem nebo symbolem.“⁶⁴⁾

O konkrétnosti předmětu regulace tímto nařízením zřejmě nemůže být (i s ohledem na modelový příklad shora uvedený) pochyb, neboť je jím předmět regulace fixován na určité místo. Abstraktnost adresátů však již v tomto případě tak zcela zřejmá není, neboť ačkoliv bude nařízení adresováno neurčitě všem subjektům v určitém místě, tak vzhledem k tomu, že v daném místě bude objektů s potřebou zásobování vždy určitý počet, půjde v podstatě o jmenovitě určitelné subjekty. Ovšem z důvodu, že v souvislosti s formou správního aktu je podstatný způsob (technika) vymezení adresátů ve správním aktu, lze i tento správní akt považovat za opatření obecné povahy,⁶⁵⁾ neboť se nejedná o konkrétnost v takové míře, že by sama o sobě zakládala práva a povinnosti jednotlivých konkrétních adresátů.⁶⁶⁾

Na základě shora uvedeného lze tedy opět zopakovat to, co již bylo uvedeno u předchozích nařízení regulujících silniční provoz, a sice že (zvláště na základě předmětné soudní judikatury) lze zřejmě považovat také nařízení o omezení zásobování za správní akt soudně přezkoumatelný jako opatření obecné povahy, ovšem vydávaný na základě právní úpravy o právních předpisech obcí.

Zásadní otázkou však zůstává, **zda, budeme-li všechna výše uvedená naříze-**

⁶³⁾ KOČÍ, R., KUČEROVÁ, H. *Silniční právo*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, s. 117.

⁶⁴⁾ § 12 odst. 1 písm. gg) vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵⁾ Je připuštěno, aby počet subjektů byl přesně určitelný, podstatný je neurčitý způsob jejich vymezení (všichni vojáci, prezident republiky). Srov. VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 974-975.

⁶⁶⁾ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č.j. 8 Ao 7/2010-65.

ní o regulaci silničního provozu považovat za opatření obecné povahy, zůstávají opatřením obecné povahy nadále i rozhodnutí o stanovení příslušných dopravních značení (vydaná v návaznosti na tato nařízení), která za opatření obecné povahy označuje judikatura dřívejší.⁶⁷⁾ Vztah nařízení regulujícího silniční provoz a rozhodnutí o stanovení příslušného dopravního značení a jejich povaha jsou přitom podstatné zejména pro určení rozsahu veřejných subjektivních práv adresátů této regulace provozu. Uvedené problematice se proto podrobně věnuje následující část této stati.

3. Vztah nařízení o regulaci provozu a dopravního značení

3.1 Současný stav

Jak vyplývá z předchozí části této stati, za opatření obecné povahy je možné z materiálního hlediska považovat přímo nařízení o regulaci silničního provozu, ačkoliv se v terénu vyznačují dopravními značkami, které se umísťují prostřednictvím rozhodnutí o stanovení dopravního značení, jež je za opatření obecné povahy považováno dřívejší judikaturou. Jedním z hlavních argumentů pro to, že pojmové znaky opatření obecné povahy naplňují již nařízení o regulaci provozu, je podle již výše citovaného usnesení Ústavního soudu skutečnost, že nařízení o parkovací zóně ve svém důsledku není materiálně nic jiného, než hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení.⁶⁸⁾

Přitom však současně předchozí soudní judikaturou ve věci rozhodnutí o stanovení dopravního značení, které bylo vydáno po předchozím vydání nařízení o regulaci provozu (konkrétně nařízení o parkovací zóně) k tomu, aby toto nařízení realizovalo, je považováno uvedené rozhodnutí o stanovení dopravního značení za opatření obecné povahy také.⁶⁹⁾ Podobným rozhodnutím ve věci dopravního značení, jehož stanovení bylo označeno soudem za opatření obecné povahy, je i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č.j. 9 Ao 2/2011-53. V tomto případě se opět jednalo o přezkum rozhodnutí o stanovení dopravního značení, vydaného na základě předchozího správního aktu regulujícího silniční dopravu. Tímto správním aktem však nebylo v uvedeném případě nařízení, ale povolení k vyhrazení parkoviště.⁷⁰⁾ Vyhrazením parkoviště přitom dochází k vyhrazení trvalého parkovacího místa pouze konkrétnímu poplatníkovi, jenž bude oprávněn k jeho výhradnímu užívání, čímž zároveň dochází k omezení obecného užívání ostatními (i potencionálními) uživateli.⁷¹⁾

⁶⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č.j. 4 Ao 1/2009-67.

⁶⁸⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

⁶⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č.j. 4 Ao 1/2009-67.

⁷⁰⁾ § 25 odst. 6 písm. c) bod 4. zákona o pozemních komunikacích.

⁷¹⁾ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 327.

Jelikož vyhrazením parkoviště nedochází pouze k povolení parkovat na určitém místě konkrétní osobě, ale zároveň jsou tímto omezeni všichni ostatní tak, že nesmí určité místo k parkování užít, je i tento správní akt co do předmětu regulace konkrétní a omezuje abstraktně vymezené adresáty (všichni ostatní), proto také naplňuje definiční znaky opatření obecné povahy, stejně jako výše uvedená nařízení regulující silniční provoz. Vyhrazené parkoviště je současně – stejně jako je tomu u dopravních omezení vzešlých z nařízení – označováno příslušnou dopravní značkou podle zvláštního právního předpisu.

I když v případě vyhrazeného parkoviště nejde o předcházející správní akt ve formě nařízení, nýbrž spíše o správní rozhodnutí jako individuální správní akt, neboť ustanovení § 25 zákona o pozemních komunikacích stanoví, že ke zvláštnímu užívání pozemních komunikací, mezi které patří i vyhrazení parkoviště, *je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu... s tím, že silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti*, lze nejspíše pro naše účely posouzení vztahu mezi rozhodnutím o stanovení dopravního značení a správním aktem jej předcházejícím soudní rozhodnutí ve věci vyhrazeného parkoviště využít.

Závěry učiněné v tomto soudním rozhodnutí se přitom podstatně liší od výše uvedeného názoru Ústavního soudu ve věci nařízení o parkovací zóně. **Za opatření obecné povahy ve věci vyhrazeného parkoviště Nejvyšší správní soud totiž považoval toliko stanovení dopravního značení vyhrazení parkoviště a nikoliv jemu předcházející správní akt o povolení k tomuto vyhrazení, a to z důvodu, na základě kterého by zřejmě za opatření obecné povahy nemohlo být považováno ani nařízení o regulaci silničního provozu.** Nejvyšší správní soud totiž přímo uvedl, že *pro zřízení vyhrazeného parkoviště je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Je to však právě dopravní značení, které na určitém místě konkretizuje povinnosti blíže nespecifikovaných účastníků provozu s ohledem na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě. O konkrétním umístění příslušného dopravního značení nerozhodl podle Nejvyššího správního soudu silniční správní úřad, který rozhodl o povolení k vyhrazení parkoviště, ale správní orgán, který rozhodl o stanovení dopravního značení. Ten jako příslušný správní orgán v souladu s ustanovením § 124 odst. 6 a § 77 zákona o provozu na pozemních komunikacích rozhodnutím o umístění příslušného dopravního značení konkretizoval povinnosti všech účastníků silničního provozu, projíždějících příslušným místem. Pouze ten je také oprávněn bez ohledu na rozhodnutí o povolení zvláštního užívání komunikace toto dopravní značení následně změnit či doplnit.*⁷²⁾

⁷²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č.j. 9 Ao 2/2011-53.

Právě uvedený pohled na vztah mezi správním aktem regulujícím provoz a k jeho realizaci následně vydaným rozhodnutím o stanovení dopravního značení, je tedy zcela rozdílný od výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci nařízení o parkovací zóně. Zatímco na základě posledně uvedeného rozhodnutí je nařízení o regulaci silničního provozu považováno za opatření obecné povahy (není materiálně ničím jiným, než hromadným rozhodnutím o umístění svislého a vodorovného dopravního značení), tak rozhodnutí ve věci vyhrazeného parkoviště naopak považuje za správní akt, který konkretizuje povinnosti neurčitě vymezené skupině v konkrétním místě, až rozhodnutí o stanovení konkrétního dopravního značení.

Posledně uvedený názor na vztah mezi správním aktem o regulaci provozu na jedné straně a rozhodnutím o stanovení dopravního značení, na straně druhé, vyjádřený v rozhodnutí ve věci vyhrazeného parkoviště, je svým způsobem přirovnatelný k tzv. subsumpci správních aktů. A to v tom smyslu, že za finální akt je považováno až rozhodnutí o stanovení dopravního značení s tím, že předcházející správní akt o regulaci provozu je aktem pouze podmiňujícím, který zavazuje pouze správní orgán, jenž je příslušný k vydání finálního aktu a nemá proto zřejmě vnější působnost. Vůči adresátovi tak dle tohoto názoru směřuje podmiňující akt regulace provozu až prostřednictvím finálního aktu stanovení dopravního značení.⁷³⁾

Na základě tohoto pojetí by pak opatřením obecné povahy, kterým je jen ten správní akt, jenž ukládá povinnosti navenek, bylo pouze stanovení dopravního značení a nikoliv již např. nařízení o regulaci provozu, kterým bylo rozhodnuto o tom, jaké dopravní značení (druh povinnosti) a na kterém místě (vymezení pozemních komunikací) má být následně stanoveno. Již výše několikrát zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však v případě nařízení o parkovací zóně tuto subsumpci „mlčky“ nepřipustilo a označilo uvedené nařízení za opatření obecné povahy i přes to, že své adresáty zavazuje až prostřednictvím dopravního značení, které se stanoví samostatným rozhodnutím.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci nařízení o parkovací zóně je proto, zdá se, částečně v rozporu s předchozím rozhodnutím téhož soudu o vyhrazeném parkovišti. Otázkou tedy je, zda neměl být v takovém případě aplikován postup, na základě kterého v případě, kdy dospěje senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, *který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířeného senátu*,⁷⁴⁾ což se v tomto případě nestalo.

⁷³⁾ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 247.

⁷⁴⁾ § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Významnější však je odpověď na otázku, zda v případě, kdy soudní judikatura přiznává formu opatření obecné povahy jak nařízení o parkovací zóně (a v této souvislosti zřejmě i všem ostatním obdobným nařízením regulujícím silniční provoz) a současně také rozhodnutí o stanovení dopravního značení, které je na základě tohoto nařízení vydané,⁷⁵⁾ jsou tedy opatřením obecné povahy současně oba uvedené správní akty, či ve světle nejposlednější judikatury již jen nařízení o regulaci provozu.

3.2 Postavení dotčených osob

Na základě výše uvedeného by se snad mohlo zdát, že je dáno na výběr, zda osoba dotčená regulací provozu podá návrh na zrušení nařízení (nebo jeho části), kterým bylo rozhodnuto o omezení provozu, v rámci řízení o přezkumu opatření obecné povahy, nebo zda bude tímto způsobem brojit proti rozhodnutí o stanovení příslušného dopravního značení, kterým byla oblast omezení vyznačena.

Na tomto místě je zároveň vhodné zdůraznit, že dotčení regulací provozu nařízeními, uvedenými v předchozí části, mohou být poměrně závažná. Příkladem lze uvést nařízení o omezení zásobování, které může často v praxi znamenat velmi citelný zásah do právní sféry provozovatelů komerčních objektů či dopravců v nákladní dopravě, protože může omezit „volnou podnikatelskou soutěž, kdy jeden podnikatel mající provozovnu ve vymezené oblasti obce ji bude moci zásobovat jen v časech vymezených v nařízení a jiný podnikatel, jehož provozovna bude mimo tuto oblast, bude v zásobování své provozovny neomezen.“⁷⁶⁾

V případě, kdy bude návrhem na zrušení opatření obecné povahy navrhováno zrušení rozhodnutí o stanovení dopravního značení, může dotčená osoba v rámci soudního přezkumu namítat porušení procesu podle obecné úpravy opatření obecné povahy ve správním řádu, neboť ten je vzhledem k neurčitosti ustanovení § 77 zákona o silničním provozu nutné při vydávání rozhodnutí o stanovení příslušného dopravního značení dodržet.⁷⁷⁾ To znamená, že dotčené osoby, mezi které mohou patřit účastníci provozu, vlastníci nemovitostí přiléhajících ke komunikaci apod., mohou u příslušného správního orgánu uplatnit tzv. připomínky nebo námítky k zveřejněnému návrhu na stanovení dopravního značení, jimiž se musí tento správní orgán před stanovením dopravního značení zabývat.

Ovšem pokud bude návrh na zrušení opatření obecné povahy podán naopak pouze proti nařízení o omezení silničního provozu (tedy aktu předcházejícímu rozhodnutí o stanovení dopravního značení), pak při vydání těchto nařízení

⁷⁵⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č.j. 4 Ao 1/2009-67.

⁷⁶⁾ KOČÍ, R., KUČEROVÁ, H. *Silniční právo*. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, s. 117.

⁷⁷⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100.

je obec povinná postupovat podle zákona o obcích,⁷⁸⁾ aniž by musela být aplikována obecná procesní úprava opatření obecné povahy ve správním řádu⁷⁹⁾, a dotčená osoba proto nemůže namítat porušení procesu, který umožňuje podávat připomínky a námítky.

Jelikož právní úprava vydávání právních předpisů obcí v zásadě neumožňuje zapojení se dotčených osob do tohoto „řízení“, kdežto naopak forma opatření obecné povahy v případě rozhodnutí o stanovení dopravního značení ano, je zřejmě nezbytné i nadále rozhodnutí o stanovení dopravního značení, vydané v souvislosti s realizací nařízení o regulaci provozu, považovat za opatření obecné povahy. Důvodem je skutečnost, že na základě *principu liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku* (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), *vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem*,⁸⁰⁾ je nutno dát přednost interpretaci ve prospěch adresátů této regulace provozu, tedy takové interpretaci, na jejímž základě dotčeným osobám náleží veřejná subjektivní práva v podobě možnosti zapojit se do procesu vydávání předmětné regulace dopravy, což umožňuje proces vydávání opatření obecné povahy ve správním řádu, před interpretací, na základě které by opatřením obecné povahy z materiálního hlediska bylo jen nařízení o regulaci provozu a nikoliv již na jeho základě vydané rozhodnutí o stanovení dopravního značení. Vždyť právě v procesu vzniku opatření obecné povahy se promítá cíl právní úpravy opatření obecné povahy, tak jak byl vyjádřen v důvodové zprávě, a sice aby „dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.“⁸¹⁾ Uvedené je bezesporu reakcí mimo jiné právě na nemožnost dotčených osob ovlivnit běžný legislativní proces, řízený pravidly pro vydávání právních předpisů, včetně nařízení obce.

Domníváme se však, že jakkoliv je tento přístup pro ochranu osob dotčených regulací pozemní dopravy nezbytný, jde o přístup naprosto nesystematický, a to zejména z důvodů uvedených níže v textu.

3.3 Úvahy de lege ferenda

Na základě předchozího rozboru lze tedy konstatovat, že – přinejmenším z důvodu ochrany osob dotčených předmětnou regulací silničního provozu – je zřejmě za současné pozitivněprávní úpravy a související judikatury **třeba vnímat jako opatření obecné povahy vedle nařízení o regulaci provozu současně také (stále) i na jeho základě vydané rozhodnutí o stanovení příslušného dopravního značení.**

⁷⁸⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹⁾ Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č.j. 9 Ao 8/2011-68.

⁸⁰⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

⁸¹⁾ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ze dne 6. 2. 2004.

Vzhledem k tomu, že **zde jde fakticky o dvě opatření obecné povahy ve stejné věci a s překrývajícím se obsahem, není však uvedený stav dle našeho názoru vhodný.** A to ať už z hlediska ryze systematického, či z hlediska praktického: snadno se totiž může stát, že ačkoliv nařízení o regulaci provozu bude (v rovině hmotné i procesní) vydáno v souladu se zákonem, tak následné rozhodování o stanovení dopravního značení může být postiženo procesními vadami a toto stanovení následně zrušeno, což – nejspíše již nadbytečně – komplikuje, znepráhledňuje a ekonomicky zatěžuje výkon veřejné správy v této oblasti. Regulovat pozemní dopravu by v těchto případech měl podle našeho soudu pouze jeden z uvedených správních aktů ve formě opatření obecné povahy.

S názorem, že opatřením obecné povahy má být (bez ohledu na současnou judikaturu) pouze stanovení dopravního značení, by bylo možné bez výhrad souhlasit jen, pokud bychom vnímali stanovení dopravního značení, k němuž dochází na základě předchozího nařízení o regulaci provozu, zcela stejně, jako stanovení dopravního značení, kterému žádný jiný správní akt nepředchází a jež je tedy v tomto smyslu samostatným opatřením. K tomu, že se o stejné případy nejedná, nás však vede zejména úvaha nad tím, který z dvojice správních aktů je vlastně rozhodnutím (opatřením) v meritu věci (regulace pozemní dopravy). V případě samostatného stanovení dopravního značení pouze na základě ustanovení § 77 zákona o provozu tímto meritorním správním aktem nepochybně bude právě toto rozhodnutí (opatření), neboť jiným než uvedeným aktem není v těchto případech o regulaci silničního provozu rozhodováno.

Situace je dle našeho názoru ovšem odlišná v případě, kdy má být dopravní značení stanoveno na základě předchozího nařízení o regulaci silničního provozu. V tomto případě by na stanovování dopravního značení mělo být z povahy věci nahlíženo pouze jako na proces umístění dopravní značky v terénu, která umožňuje realizaci předchozího správního aktu, ve kterém bylo o způsobu a rozsahu omezení pro určitou oblast již rozhodnuto.

Jinými slovy, povinnost odlišnou od té, kterou by měli účastníci provozu podle obecné zákonné úpravy provozu na pozemních komunikacích, lze uložit prostřednictvím dopravního značení, přičemž nestačí pouhé rozhodnutí o jeho umístění nařízením, aniž by zároveň v terénu byla dopravní značka formou tzv. technického úkonu fyzicky umístěna.⁸²⁾ Toto fyzické umístění dopravní značky lze přitom *de lege lata* učinit pouze na základě procesu uvedeného v ustanovení § 77 zákona o provozu. Pokud zmíněnému procesu stanovení dopravního značení nepředchází nařízení (či nějaký jiný správní akt), je právě ono tím rozhodnutím (opatřením), které určuje, jaké dopravní značení a na kterém místě má být stanoveno.

⁸²⁾ Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 294.

Ovšem v případě, kdy je o otázce, jaká povinnost a na kterém místě má být stanovena, rozhodováno na základě nařízení, tedy na základě správního aktu odlišného od rozhodnutí (opatření) o stanovení dopravního značení, mělo by být uvedené stanovení dopravního značení, dle našeho názoru, již jen faktickým umožněním realizace předchozího nařízení o regulaci silničního provozu. V tomto případě lze tedy usuzovat, že povinnost je uložena již nařízením, které předchází stanovení dopravního značení. Tomu ostatně odpovídá i několikrát zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o povaze nařízení jako opatření obecné povahy. Technický úkon fyzického umístění dopravního značení, který je nezbytný pro závazání účastníků silničního provozu, však lze provést, jak již bylo uvedeno, *de lege lata* jen při dodržení procesu dle ustanovení § 77 zákona o provozu.

Aby však opatřením obecné povahy mohlo být pouze nařízení o regulaci provozu, musí se změnit zákonná úprava formy všech výše uvedených nařízení, jež předchází rozhodnutí o stanovení dopravního značení, a to z formy nařízení na formu opatření obecné povahy, nejlépe tak, aby při jeho vydání musel být dodržen obecný proces opatření obecné povahy zakotvený v příslušných ustanoveních správního řádu. Současně navrhuje zákonné normy upravit tak, aby mohlo být umístěno dopravní značení již přímo na základě nařízení o regulaci silničního provozu (tedy bez nutnosti vydávat další následné opatření o jeho stanovení), a to proto, aby ve stejné věci nebyly vydávány dva obsahově stejné správní akty s povahou opatření obecné povahy.

Forma opatření obecné povahy přitom může (resp. zde zjevně musí) ve své zvláštní zákonné úpravě reagovat na specifika správních aktů regulujících dopravu (dnes vydávaných jako nařízení) a do procesu jejich tvorby vložit povinnosti, které jsou dnes upraveny pro rozhodování o stanovení dopravního značení (předchozí písemné vyjádření příslušného orgánu policie apod.). V úvahu zde přichází i zákonné zakotvení povinnosti vyžádat si stanovisko či vyjádření od správního orgánu dosud příslušného k vydávání rozhodnutí o stanovení dopravních značení jako dotčeného správního orgánu.⁸³⁾ Přitom však nechť zůstanou zachována práva genericky určeným skupinám dotčených osob garantovaná obecnou úpravou opatření obecné povahy ve správním řádu. Samotné stanovení dopravního značení v těchto případech by tedy bylo již toliko technickým úkonem, provedeným přímo již na základě uvedených opatření o regulaci provozu.

4. Závěr

Lze tedy shrnout, že **právní úprava z oblasti pozemních komunikací a provozu na nich nabízí územně samosprávným celkům hned několik různých druhů nařízení, kterými lze regulovat pozemní dopravu v konkrétním místě.**

⁸³⁾ § 136 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Všechna tato nařízení se sice od sebe odlišují v obsahu povinnosti, která je jimi ukládána, shodně však vykazují pojmové znaky opatření obecné povahy, neboť jde vždy o regulaci silničního provozu konkrétních (úseků) pozemních komunikací pro neurčitě vymezený okruh řidičů. Tato jejich společná povaha však není v právní (zákonné) úpravě respektována a těmto správním aktům je stanovena forma nařízení jakožto právního předpisu místní samosprávy.⁸⁴⁾

Především na základě současné judikatury však lze zřejmě uvedená nařízení považovat z materiálního hlediska za opatření obecné povahy. Jelikož však **právní úprava těmto správním aktům stanoví konkrétní formu, se kterou je v právním řádu spojen určitý proces jejich tvorby, je sice možné je jako opatření obecné povahy soudně přezkoumávat,**⁸⁵⁾ ovšem při jejich vydávání územní samosprávný celek, resp. jeho příslušný orgán nemusí (či dokonce nemůže) postupovat podle obecné právní úpravy vydávání opatření obecné povahy ve správním řádu, nýbrž je vydává jako nařízení podle zákona o obcích.⁸⁶⁾

Proto je nezbytné považovat za opatření obecné povahy současně i rozhodnutí o stanovení dopravního značení, které slouží k realizaci dopravní regulace, o které bylo rozhodnuto příslušným nařízením, neboť jen tak zůstávají veřejná subjektivní práva, spočívající v účasti na procesu vydání opatření obecné povahy, dotčeným osobám zachována. Takový stav, kdy pro jedinou regulaci provozu, jsou vydávány dva správní akty, které jsou navíc oba materiálně (nikoliv však formálně) opatření obecné povahy, není vhodný z hlediska systematiky ani efektivitu výkonu veřejné správy.

Námi navrhaným řešením je změnit (novelizovat) právní úpravu v tom

⁸⁴⁾ Stranou tohoto textu, i z důvodu jeho – již tak značného – rozsahu, zůstala opačná zásadní otázka, tedy situace, kdy by individuální správní akt byl materiálně opatřením obecné povahy – zda by byl soudy posuzován jako individuální správní akt či jako opatření obecné povahy (například povolení silniční uzavírky). Vzhledem k převládajícímu materiálnímu pojetí správních aktů by snad mohlo být možné činit závěr, že takový akt by byl posuzován právě z hlediska své materiální povahy. Zároveň je však možné mít za to, že by se nejednalo o problém stejné závažnosti a intenzity, jako v případě přijetí opatření obecné povahy v podobě normativního právního aktu, neboť jak v případě individuálního správního aktu, tak v případě opatření obecné povahy je dána široká možnost ochrany a uplatňování subjektivních práv dotčených subjektů; právě tento aspekt věci přitom vedl k příklonu k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy v judikatorní linii Ústavního soudu navazující na nález sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008 (N 198/51 SbNU 409), popř. k závěrům formulovaným v poměrně významném usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08; v tomto smyslu by o řešení zřejmě rozhodlo to, která varianta umožňuje důslednější ochranu práv dotčených subjektů. To však nic nemění na tom, že rozkol mezi materiální a formální povahou jakéhokoliv aktu veřejné moci je zcela nežádoucí a vždy též nahlodávající právní jistotu všech dotčených osob i orgánů.

⁸⁵⁾ § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, případně § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

smyslu, že dopravní značení by se umísťovalo přímo a pouze na základě správního aktu, který je dnes označen jako nařízení, ovšem *de lege ferenda* by měl tento akt formu opatření obecné povahy. Současné směřování české legislativy však žel (alespoň prozatím) nenasvědčuje tomu, že by (judikaturou frekventovaně vzývaná) forma opatření obecné povahy měla být v právní úpravě správních aktů omezujících provoz na pozemních komunikacích náležitě využita, čehož důkazem je např. poměrně nový institut nízkoemisních zón,⁸⁷⁾ který je opět zákonem výslovně nadán formou místního právního předpisu.

Shrnutí:

Autoři se ve svém příspěvku věnují rozboru právní formy nástrojů regulace pozemní dopravy, kterou mohou využívat za tímto účelem orgány územní samosprávy. Docházejí k závěru, že tyto nástroje shodně vykazují znaky opatření obecné povahy. Zároveň konstatují, že vedle institutu opatření obecné povahy existuje v dané oblasti v téže věci i rozhodnutí o stanovení příslušného dopravního značení. Tento stav není vhodný, zejména z hlediska principu procesní ekonomie. Autoři se proto zamýšlejí nad danou problematikou i *de lege ferenda*.

Legal forms of local regulation of land transit (not only in the light of present case law) – summary:

In the Article, the authors focus on the analysis of instruments of land transit regulation that local self-government authorities may apply. They make a conclusion that all these instruments have characters of a measure of a general nature. Furthermore, they say that in this area, there is a decision on setting of a relevant road sign. This situation is not convenient, especially because of the principle of procedural economy. Therefore, the authors think about this problem *de lege ferenda* as well.

⁸⁷⁾ Zavedený zákonem č. 288/2011 Sb., kterým se mění zákon o ochraně ovzduší, který vstoupil v účinnost dne 29. 10. 2011, a nadále upravený zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, účinným od 1. září 2012.