



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX073W1N5  
prvotní identifikátor



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly  
náměstí Hrdinů 1634/3  
140 21 Praha 4

Č. j. MV- 23734-2/ODK-2023

Praha 16. února 2023

Přílohy: 3/el.

Ministerstvo dopravy  
Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12  
110 15 Praha 1  
*prostřednictvím datové schránky*

Žádost o stanovisko k aplikaci § 77 zákona č. 361/2000 Sb. (otázka povolovacího řízení vedeného na základě dodatkové tabulky k zákazové značce)

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, které vykonává ve smyslu § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, dohled nad samostatnou působností obcí, obdrželo podnět k přezkumu usnesení Rady města Žďáru nad Sázavou č. 1228/2022/KS/RM, kterým byla vydána metodika s pravidly, jež má dodržovat Městský úřad Žďáru nad Sázavou při vydání povolení předvídaného dodatkovou tabulkou č. E 13 doplňující dopravní značku č. B 1 „zákaz vjezdu všech vozidel (v obou směrech)“.

Na Ministerstvo vnitra se v této věci obrátili jak [redacted], jejichž podnět Vám byl s ohledem na Vaši působnost v oblasti zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v platném znění, naším ministerstvem předán již v loňském roce, tak i samotné město Žďár nad Sázavou, kterému jste námi předaný podnět postoupili k řešení ve smyslu § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“). Protože se město domnívá, že podnět směřuje proti usnesení přijatému orgánem obce v samostatné působnosti, postoupilo nám jej zpět (viz příloha č. 1) ke kontrole jeho zákonnosti. Ze spisového materiálu vyplynulo, že jste se podnětem [redacted] z hlediska zákona o silničním provozu věcně nezabývali, a proto se na Vás obracíme znovu, neboť bez natřičného výkladu zákona o silničním provozu nemůže být podnět [redacted] řádně prověřen.

Z obsahového hlediska je předmětem podnětu „spor“ mezi podateli a městem o vjezd do lokality místního parku, v němž [redacted] vlastní stavební pozemek. Vjezd do parku je osazen dopravní značkou č. B 1 „zákaz vjezdu všech vozidel (v obou směrech)“ s dodatkovou tabulkou č. E 13 s textem „mimo cyklistů a mimo vozidel s povolením MÚ“.



několikrát žádali o vydání příslušného povolení, přičemž dvakrát se jim jej podařilo získat. Upozorňovali nicméně na to, že Městský úřad povolení vydává svévolně, bez jakýchkoliv pravidel. Požádali tak i o udělení výjimky „ze zákazové značky s dodatkovou tabulkou“ podle § 77 odst. 7 zákona o silničním provozu. Výjimka Městským úřadem povolena byla, nicméně na základě odvolání podaného samotným městem Žďár nad Sázavou byla výjimka odvolacím orgánem zrušena (v podrobnostech si Vás dovoluujeme odkázat na rozhodnutí krajského úřadu v příloze č. 2). Odvolací orgán se nad rámec rozhodnutí o odvolání vyjádřil i k samotné námitce poukazujících na „svévůli“ Městského úřadu při vydávání povolení předvídaného dodatkovou tabulkou, a to v tom smyslu, že by bylo vhodné vydat metodiku s pravidly, podle kterých by bylo povolení úřadem udělováno. Město tato pravidla vydalo, a to usnesením přijatým v samostatné působnosti (vizte příloha č. 3).

Protože Ministerstvu vnitra náleží výkon dozoru nad zákonností usnesení orgánů obcí přijímaných v samostatné působnosti, obrací se na Vás jakožto na gestora zákona o silničním provozu s **následujícími otázkami**:

1. Jakým způsobem se „sestavují a aplikují dodatkové tabulky“?
2. Je přípustné, aby pravidla, podle kterých má obecní úřad vydávat povolení předvídané dodatkovou tabulkou, mohla být stanovena v samostatné působnosti orgánem obce?
3. Obstojí metodika schválená Radou města Žďáru nad Sázavou z hlediska zákona (o silničním provozu)?

#### Ad 1

Podle § 77 odst. 1 zákona o silničním provozu platí, že *místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví*

- a) na dálnici ministerstvo,
- b) na silnici I. třídy krajský úřad,
- c) na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a na veřejně přístupné účelové komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností,
- d) drážní správní úřad, jde-li o užití dopravní značky „Výstražný kříž pro železniční přejezd jednokolejný“ a „Výstražný kříž pro železniční přejezd vícekolejný“, světelný signál „Signál pro zabezpečení železničního přejezdu“ a signálů pro tramvaje na pozemních komunikacích s výjimkou účelových komunikací, které nejsou veřejně přístupné.

Z výše citovaného je zřejmé, že **stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích je výkonem státní správy, nikoliv**



**samostatné působnosti orgánů územních samosprávných celků** (ostatně úvaha nad působností by v případě orgánů jakými je ministerstvo a drážní správní úřad postrádala smysl). Místní či přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je pak stanovena jako „celek“, tudíž je nutno vycházet jak ze zákazové značky (zákaz vjezdu), tak její dodatkové tabulky. V našem konkrétním případě s textem „mimo cyklistů a mimo vozidel s povolením MÚ“.

Lze dle Vašeho názoru (obecně) připustit takové řešení, které v dodatkové tabulce nejenže „zcela konkrétně“ zmírní zákaz uložený samotnou značkou (např. „mimo cyklistů“), ale které **zároveň zmocní určitý subjekt k „rozhodování“ o tom, komu bude ze zákazové značky umožněna výjimka (viz s povolením MÚ), když zákon sám upravuje pouze režim rozhodování o výjimce ve smyslu § 77 odst. 7, nikoliv však o udělení výjimky (povolení) na základě dodatkové tabulky?**

Podle našeho názoru je takové řešení (předvídající následné rozhodování úřadu) přinejmenším sporné. Ke stanovení místní či přechodné úpravy provozu na místních komunikacích dochází **vydáním opatření obecné povahy**, které je jedním z typů správní činnosti, jímž se z části „určují pravidla“ a z části „rozhoduje“, ovšem „nezmocňuje“ k dalšímu rozhodování ani k delegaci rozhodování do té které (samostatné nebo přenesené) působnosti. Nadto k rozhodování o „povolení“, které není dále zákonem o silničním provozu žádným způsobem upraveno, neboť zákon zná toliko řízení o výjimce podle § 77 odst. 7. Připustné je dle našeho názoru tak pouze to, pokud dodatková tabulka obsahuje text „pouze se souhlasem vlastníka“, a to v těch případech, kdy je jeho souhlas ke stanovení místní či přechodné úpravy provozu nezbytný (pokud se na rozhodování „podílí“, je možné, aby případné „prolomení“ zákazu bylo ponecháno na jeho vůli). **Opatření obecné povahy (značka společně s dodatkovou tabulkou) však dle našeho názoru nemůže založit pravomoc „k řízení o právech a povinnostech“, jehož parametry nejsou ani zákonem stanoveny.**

Pokud však takovou možnost nevylučujete, **v režimu jakého zákona a v jaké působnosti se řízení o udělení či zamítnutí povolení vede?** Tím, že je stanovení místní či přechodné úpravy provozu na místní komunikaci výkonem státní správy, domníváme se, že by i případné řízení mělo být následně vedeno orgánem státní správy (orgánem obce v přenesené působnosti), pravděpodobně za dodržení zásad správního řízení (zejména § 2 odst. 4 správního řádu).

#### Ad 2

Pokud připouštíte, že dodatková tabulka může obecní úřad zmocnit k vedení povolovacího řízení a že se toto řízení vede stejně jako samotné stanovení místní úpravy provozu na místní komunikaci v přenesené působnosti obce, **je dle Vás možné, aby pravidla pro udělení povolení stanovil orgán obce v samostatné působnosti?** Jinými slovy, aby státní správa stanovila místní úpravu provozu opatřením obecné povahy (osadila vjezd zákazovou značkou), samospráva toto



opatření obecné povahy formou metodických pravidel „dotvořila“ a následně úřad v přenesené působnosti podle takových pravidel rozhodoval o udělení či zamítnutí povolení?

Dle našeho názoru je z povahy věci nepřipustné, aby samospráva (bez znalosti patřičných předpisů, dopravně-bezpečnostní situace apod.) určovala mantinely státní správě, ve kterých se musí při vydání povolení pohybovat. Výkon státní správy se řídí striktně čl. 2 odst. 3 Ústavy, přičemž Ministerstvu vnitra není znám žádný předpis, ze kterého by bylo možno dovodit, že samospráva určí závazná pravidla, podle kterých bude státní správa vydávat povolení dle dodatkové tabulky. Odpovědnost za vydání povolení náleží čistě Městskému úřadu jakožto vykonavateli státní správy, který se při rozhodování může odvolávat toliko na zákon a opatření obecné povahy, nikoliv na „doporučení/metodik/přání“ apod. samosprávného orgánu. Odhlížíme přitom od toho, že je-li autorem místní či přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích samotné ministerstvo či drážní správní úřad [§ 77 odst. 1. písm. a) a d) zákona o silničním provozu], případná pravidla pro „aplikaci dodatkové tabulky“ by ani nemohla být samosprávným orgánem územního samosprávného celku (obce či kraje) vydána, neboť tyto subjekty se na stanovení místní či přechodné úpravy provozu nepodílí.

### Ad 3

V návaznosti na výše uvedený dotaz vztahující se k orgánu, který je příslušný k vydání metodiky, se dále dovoluujeme dotázat, **z jakých právních předpisů má „autor“ metodiky vycházet a zda jsou pravidla zvolená městem z Vašeho pohledu s příslušnými předpisy v souladu.**

Nad rámec uvedených otázek významných pro výkon dozoru nad shora uvedeným usnesením rady města Vás dále žádáme o stanovisko k související problematice obecně závazných vyhlášek (dále jen „OZV“), jimiž obce zavádí místní poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst ve smyslu § 1 písm. e) a § 10 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění (dále jen „zákon o místních poplatcích“). Nad vydáváním a obsahem uvedených obecně závazných vyhlášek vykonává Ministerstvo vnitra s ohledem na § 123 zákona o obcích dozor, a současně obcím při jejich vydávání poskytuje metodickou pomoc.

Specifikem předmětného poplatku je, že se platí za vydání „povolení“, které jeho adresátovi zakládá právo k vjezdu do míst, kde je vjezd zakázán příslušnou dopravní značkou. Svou povahou se předmětný místní poplatek *prima facie* blíží poplatku správnímu, neboť se platí za určitý správní úkon.

Byť s sebou zavedení předmětného poplatku přináší určité příjmy do obecního rozpočtu, jeho hlavní funkcí není funkce fiskální, nýbrž regulační. Prostřednictvím umístění zákazové značky, která umožňuje vjezd do obcí vymezeného místa pouze





osobám, kterým bylo vydáno povolení podléhající poplatku, dochází k omezení jeho dopravní vytiženosti. Předmětný poplatek tak slouží jako ekonomický nástroj, skrze nějž obce mohou s přihlédnutím k místním poměrům a podmínkám chránit historicky, kulturně, společensky, přírodně, rekreačně či jinak významné lokality, jež se na jejich území nacházejí, před znehodnocováním způsobovaným motoristickou dopravou. Současně může být tímto poplatkem sledována snaha zlepšit podmínky pro návštěvníky dotčených významných míst.

Předmět poplatku je vymezen v § 10 odst. 2 zákona o místních poplatcích a je jím **vydání povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst, do kterých je jinak vjezd zakázán příslušnou dopravní značkou**. V návaznosti na § 14 odst. 4 zákona o místních poplatcích je obec povinna předmět poplatku konkretizovat v tom smyslu, že v OZV musí přesně určit místa, která zavedenému poplatku podléhají, resp. kam je vjezd umožněn pouze na povolení podléhající poplatku.

Z § 10 odst. 2 zákona o místních poplatcích vyplývá, že vjezd do obcí v OZV vymezených vybraných míst musí být motorovým vozidlům **zakázán příslušnou dopravní značkou**. Touto dopravní značkou bude zpravidla značka B 11 „Zákaz vjezdu všech motorových vozidel“ opatřená **dodatkovou tabulkou E 13, z níž bude vyplývat, že vjezd je možný na základě povolení**, případně informativní zónová značka IZ 6a „Pěší zóna“ nebo IZ 8a „Zóna s dopravním omezením“ **opatřená ve spodní části obdobným textem**.

Co se týče **samotného povolení** k vjezdu do vybraných míst, jehož vydání je předmětem poplatku, **zákon o místních poplatcích ani jiný zákon zjevně nestanoví ani jeho obsahové a formální náležitosti, ani kompetenční a procedurální úpravu jeho vydávání**. V komentářové literatuře lze zaznamenat i názor, že jde o zásadní nedostatek současné úpravy, který striktně vzato vede k poněkud problematickému závěru o nezbytnosti vydávat povolení ve správním řízení, jehož výsledkem je klasické správní rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu, neboť se ve výsledku rozhoduje o právní pozici žadatele o povolení ve smyslu § 9 správního řádu.<sup>1</sup> **Uvedené přitom zjevně odporuje obcemi zavedené praxi vydávání prostých dokladů o povolení vjezdu ve formě nejrůznějších povolovacích „karet“ a „lístku“, případně dokonce SMS zpráv, je-li povolování a placení poplatku vyřizováno elektronicky**.

V této souvislosti je třeba poznamenat, že obce nemohou formou OZV předepisovat formální, obsahové a kompetenční náležitosti povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst ani proceduru jeho vydávání. Z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3, 79 a 105 Ústavy vyplývá,

<sup>1</sup> TĚŽKÝ, V., JANTOŠ, M., SIUDA, K. *Zákon o místních poplatcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 105.



že pravomoc a působnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů územních samosprávných celků) může stanovit pouze zákon, nikoliv podzákonný právní akt (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 27. července 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21, bod 32).

Z výše uvedeného vyplývají následující otázky:

1. Který orgán veřejné moci je nadán pravomocí vydávat „*povolení k vjezdu do vybraných míst a částí měst*“?
2. Jakým procesním předpisem se orgán veřejné moci při vydávání „*povolení k vjezdu do vybraných míst a částí měst*“ řídí?
3. V jakém aktu (právním předpisu, opatření obecné povahy apod.) jsou stanoveny podmínky pro vydání předmětného povolení?
4. Jaká je právní forma „*povolení k vjezdu do vybraných míst a částí měst*“?
5. Jak se žadatel, kterému „*povolení k vjezdu do vybraných míst a částí měst*“ nebylo vydáno (žádost o povolení byla zamítnuta), může proti jeho nevydání, bránit?

Vaše stanovisko ke shora položeným otázkám uvítáme do 3 týdnů od doručení tohoto dopisu.

Děkujeme za spolupráci.

Ing. Bc. Miroslav Veselý  
ředitel odboru

v Z.

Ing. Bc. Tomáš Pösl  
vedoucí oddělení kontroly

Vyřizuje: JUDr. Petra Furková  
tel. č.: 974 816 415  
e-mail: posta@mvcv.cz