

MEMORANDUM O STANOVENÍ OBLASTÍ PLACENÉHO STÁNÍ VE STATUTÁRNÍM MĚSTĚ BRNĚ FORMOU TŘÍ OBLASTÍ A O ZVÝHODNĚNÍ PARKOVÁNÍ PRO NĚKTERÉ OSOBY

SHRNUTÍ

Na základě provedené právní analýzy zpracovatel dospěl k následujícím závěrům:

Zavedení tří oblastí placeného stání na celém území statutárního města Brna není a priori v rozporu s právním řádem. Regulace parkování zpoplatněním místních komunikací ve smyslu § 23 zákona o pozemních komunikacích nicméně podléhá podmínkám právního řádu, kterými je obec povinna se při zřizování oblastí placeného stání řídit.

Zpracovatel zdůrazňuje, že regulace placeného parkování se nevztahuje na plošně celou vymezenou oblast obce, ale pouze na místní komunikace nebo jejich určené úseky, které musí být vymezeny v nařízení obce (v rámci vymezených oblastí) a které současně musí být označeny příslušnou dopravní značkou. V tomto smyslu jsou proto oblastmi placeného stání (OPS), na které se regulace placeného parkování vztahuje, právě tyto místní komunikace nebo jejich určené úseky.

Regulaci placeného parkování formou OPS lze zavést pouze za účelem regulace dopravy na území obce, nikoliv pro účely jiné. Potřeba regulace dopravy musí být odůvodněna legitimním cílem (typicky bezpečností a plynulostí provozu nebo případně důvody plynoucími z kulturního, sociálního či urbanistického významu příslušné lokality). Zavedení OPS je proto nutno odůvodnit vždy ve vztahu k jednotlivé lokalitě. Hůře obhajitelné bude zavedení OPS v těch lokalitách, které nejsou dopravně vytížené nebo zde není dán jiný zájem na regulaci dopravy v klidu.

Zvýhodnění osob, které mají na území města Brna trvalý pobyt, mají zde své sídlo nebo provozovnu nebo na jeho území vlastní nemovitou věc, tím, že by tyto osoby mohly na základě dlouhodobého parkovacího oprávnění parkovat kdekoliv na území města Brna, jde nad rámec přípustného zvýhodnění těchto osob dle zákona o pozemních komunikacích. Takové zvýhodnění by bylo v rozporu s požadavkem zákona na to, aby tyto osoby měly určitý blízký vztah k oblasti, ke které se dlouhodobé parkovací oprávnění vztahuje. Současně takové zvýhodnění nelze odůvodnit žádným legitimním

cílem (resp. zpracovateli takový legitimní cíl nebyl sdělen) a je potenciálně v rozporu i s principem rovného zacházení.

Stránka 2 z 24

1. ÚVOD, SKUTKOVÝ STAV A ZADÁNÍ ANALÝZY

1.1. V

YMEZENÍ SKUTKOVÉHO STAVU

Statutární město Brno (dále jen „město Brno“) má v úmyslu na svém území zavést oblasti placeného stání (dále jen „OPS“) ve smyslu § 23 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“). V rámci tohoto záměru zvažuje Magistrát města Brna, který je zadavatelem memoranda, následující:

- zavedení OPS jako tří oblastí na území celého města Brna, přičemž jednou oblastí by byl historický střed města Brna a zbytek území by byl rozdělen na dvě oblasti, a to buď (1) na oblasti podobné polovinám, nebo (2) na dva soustředné kruhy;
- osobám s místem trvalého pobytu ve vymezené oblasti obce, osobám se sídlem nebo provozovnou ve vymezené oblasti obce nebo vlastníkům nemovitých věcí na území vymezené oblasti obce, kteří si zakoupí dlouhodobé parkovací oprávnění ve smyslu § 23 odst. 1 písm. c) ZPK (tzv. dlouhodobé parkovací oprávnění):

o umožnit parkování ve všech OPS (nehledě na to, ve vztahu ke které oblasti

splnili podmínku pro vydání dlouhodobého parkovacího oprávnění), nebo

o umožnit si za příplatek zakoupit dlouhodobé parkovací oprávnění i pro OPS vedle té, ve vztahu k níž splnil podmínku pro vydání dlouhodobého parkovacího oprávnění.

1.2. CÍLE ANALÝZY

Cílem této analýzy je zodpovědět na následující otázky:

- i. Je v souladu s právním řádem zavedení tří OPS způsobem popsáním výše ve vymezení skutkového stavu?
- ii. Je v souladu s právním řádem umožnit osobám splňujícím podmínky pro vydání dlouhodobého parkovacího oprávnění v jedné OPS zvýhodněný režim parkování i v jiných OPS (s přihlédnutím ke dvou možným variantám popsáním výše ve vymezení skutkového stavu)?
- iii. Jaká rizika hrozí při realizaci OPS způsobem popsáním výše ve vymezení skutkového stavu (zejm. z hlediska právních nástrojů, kterými lze regulaci dopravy formou OPS napadnout, a nároků, kterých se lze případně domáhat)?
- iv. Pokud zpracovatel memoranda dospěje k tomu, že zavedení OPS způsobem popsáním výše ve vymezení skutkového stavu je právně rizikové, jaká jsou

doporučení k zavedení OPS (zejm. z hlediska systému a velikosti jednotlivých OPS)?

1.3. PODKLADY

Při vypracování memoranda vycházel zpracovatel z právního řádu České republiky, z relevantní soudní judikatury a z obecného popisu záměru vymezit na území města Brna jedinou oblast placeného stání, kterou mu podal zadavatel (Magistrát města Brna).

2. OBECNÁ VÝCHODSKA REGULACE DOPRAVY FORMOU OPS

2.1. OBECNÉ UŽÍVÁNÍ POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ

Pozemní komunikace jsou veřejnou infrastrukturou, která má ze své povahy sloužit komunikační potřebě všem (s případnou výjimkou účelových komunikací ve smyslu § 7 ZPK). V ustanovení § 19 ZPK je upraven režim obecného užívání takto: „V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.“

Z uvedeného vyplývá, že v rámci obecného užívání může každý v mezích pravidel provozu na pozemních komunikacích bezplatně užívat pozemní komunikace k účelům, které jsou pro ně obvyklé. Za obvyklé účely užívání pozemních komunikací lze považovat zejm. chůzi chodců a jízdu, zastavení a stání vozidel. Bližší pravidla provozu na pozemních komunikacích stanoví především zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „ZPnPK“).

Protože je režim obecného užívání zakotven na zákonné úrovni, výjimky z něj může stanovit pouze právní předpis stejné nebo vyšší právní síly (tj. zákon nebo ústavní zákon), nebo musí takový právní předpis obsahovat konkrétní zmocnění k omezení režimu obecného užívání (např. jako možnost obce svým nařízením vymezit OPS ve smyslu § 23 odst. 1 ZPK).

Režim obecného užívání pozemních komunikací lze považovat za projev svobody pohybu zaručené Listinou základních práv a svobod v čl. 14.1 Při jeho omezení je nutno mít na zřeteli, že základní práva a svobody lze omezit jen na základě zákona (čl. 4 Listiny základních práv a svobod) a v případě, že je možno zákonné ustanovení vykládat více způsoby, je nutno jej vykládat tak, aby byla v co nejširší míře aplikována základní práva a svobody (princip výkladu pro libertate).

2.2. PRÁVNÍ ÚPRAVA OPS

Podle ustanovení § 23 ZPK platí, že:

(1) Pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy:

a) k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše

však na dobu 24 hodin, (...) c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce, nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení.

(2) Místní komunikace nebo jejich určené úseky podle odstavce 1 musí být označeny příslušnou dopravní značkou podle zvláštního právního předpisu.

(...)

1 Srov. argumentaci v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011–68, při přezkumu opatření obecné povahy, kterým bylo nařízení Rady hlavního města Prahy upravující zóny placeného stání. NSS staví do kontrapozice omezení parkování a omezení možnosti vymezenou oblastí projet či v ní zastavit ve smyslu ZPnPK. Při pouhém omezení parkování neshledává NSS zásah do svobody pohybu. K širšímu omezení obecného užívání pozemních komunikací se NSS výslovně nevyjadřuje, nicméně z užitého argumentu lze mít a contrario za to, že by Nejvyšší správní soud zásah do svobody pohybu v důsledku omezení širšího omezení obecného užívání pozemních komunikací přinejmenším zvažoval.

Na základě citované normy lze abstrahovat základní kritéria pro vymezení OPS tak, aby splňovala požadavky právního řádu:

i. Vymezení OPS je dáno do působnosti obce, která tak může učinit formou svého nařízení (vydaného v souladu s procesními předpisy, zejm. § 12 a § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Z toho plyne rovněž, že obec může OPS vymezit pouze na svém území (místní působnost).

ii. Obec může k vymezení OPS přistoupit pouze za účelem organizování dopravy

na svém území.

iii. Pro účely OPS vymezí obec oblasti na svém území, na které se regulace placeného parkování vztahuje (tzv. vymezené oblasti).

iv. V rámci těchto vymezených oblastí obec dále vymezí místní komunikace nebo jejich úseky, na které se regulace placeného parkování vztahuje. Obci nenáleží regulovat parkování zpoplatněním na jiných typech pozemních komunikací (tj. na dálnicích, silnicích a účelových komunikacích).

v. Vymezené místní komunikace nebo jejich úseky lze užít k parkování pouze za předpokladu zaplacení ceny. Cenu obec stanoví v souladu s cenovými předpisy, tedy dle zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, a to formou nařízení obce (§ 10 tohoto zákona).²

vi. OPS ve smyslu § 23 odst. 1 písm. a) a c) ZPK [tedy pokud pomineme písm. b) téhož ustanovení, které se netýká OPS] umožňuje obci regulovat pouze stání silničních motorových vozidel, nikoliv jinou formu užívání pozemních komunikací. Stáním silničního motorového vozidla se dle § 2 písm. n) ZPnPK rozumí uvedení vozidla do klidu nad dobu dovolenou pro zastavení. Zastavení ve smyslu § 2 písm. o) ZPnPK znamená uvést vozidlo do klidu na dobu nezbytně nutnou k neprodlenému nastoupení nebo vystoupení přepravovaných osob anebo k neprodlenému naložení nebo složení nákladu. Obec může prostřednictvím OPS regulovat pouze stání silničních motorových vozidel, nikoliv jejich jízdu nebo zastavení (stání silničního motorového vozidla v tomto memorandu také jako „parkování“).

² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011–68, a rovněž usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

vii. Ve smyslu § 23 odst. 1 písm. a) ZPK je obec oprávněna regulovat parkování tak, že na základě zaplacení ceny je umožněno časově omezené parkování na dobu nejvýše 24 hodin (tzv. návštěvnický režim).

viii. Ve smyslu § 23 odst. 1 písm. c) ZPK je obec oprávněna zvýhodnit placené parkování osob, které mají k danému místu blízký vztah, přičemž se jedná o osoby, které mají ve vymezené oblasti sídlo nebo provozovnu (tzv. abonenti), nebo o fyzické osoby, které ve vymezené oblasti vlastní nemovitou věc (tzv. vlastníci nemovitostí) nebo v ní mají trvalý pobyt (tzv. rezidenti). Pro uvedené osoby může obec zavést dlouhodobá parkovací oprávnění (souhrnně tzv. rezidentní režim).

ix. OPS nelze vymezit tam, kde by jejich vymezení (resp. regulace placeného parkování z nich plynoucí) ohrozilo bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný veřejný zájem.

x. Obec musí ve svém nařízení rovněž vymezit způsob, jakým bude prokazováno zaplacení ceny za užití OPS.

xi. Příslušné místní komunikace musejí být označeny příslušnou dopravní značkou.

2.3. CO TO VLASTNĚ JSOU

OPS: R

OZDÍL MEZI

”

VYMEZENÝMI OBLASTI

“

A

”

MÍSTNÍMI KOMUNIKACEMI NEBO

JEJICH URČENÝMI ÚSEKY

“

Než zpracovatel přistoupí dále k analýze, je nutno vyjasnit, co rozumět pod pojmem „oblasti placeného stání“ (OPS). Pro tento účel je nutno vyložit relevantní pasáže § 23 odst. 1 ZPK, které zní:

(1) Pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu (...):

a) k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše

však na dobu 24 hodin, (...) c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo

nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce (...)

Z uvedeného zákonného ustanovení vyplývají dva relevantní pojmy, a to:

- vymezené oblasti obce; a
- místní komunikace nebo jejich určené úseky, které lze za cenu ke stání silničního motorového vozidla.

Z uvedeného vyplývá, že vymezené oblasti obce nejsou samy o sobě oblastmi, ve kterých platí regulace parkování, ale že v jejich mezích musí být vymezeny konkrétní místní komunikace nebo jejich úseky, kde je parkování povoleno jen po zaplacení ceny (resp. splnění všech podmínek pro vydání parkovacího oprávnění).

Jinými slovy, regulace placeného parkování se nevztahuje plošně na celou vymezenou oblast jako takovou. Aby bylo možné vyžadovat zaplacení ceny za parkování, musí být takto stanovená oblast blíže konkretizována vymezením místních komunikací nebo jejich úseků, přičemž pouze tyto konkrétní komunikace nebo jejich úseky podléhají regulaci placeného parkování.

Pro ilustraci lze uvést grafický příklad:

Vymezená oblast obce (zde oblast historického centra města Brna) je ohraničena zelenou linií

Místní komunikace nebo jejich určené úseky, na které se vztahuje regulace parkování (kde lze parkovat pouze po zaplacení ceny), jsou vymezeny červenou linií

(příklad je použit výhradně pro ilustrativní účely memoranda, není návrhem na stanovení OPS)

Ustanovení § 23 odst. 2 ZPK dále stanoví: Místní komunikace nebo jejich určené úseky podle odstavce 1 musí být označeny příslušnou dopravní značkou podle zvláštního právního předpisu.

Z hlediska stanovení dopravních značek je proto nezbytné, aby příslušnou dopravní značkou byly označeny místní komunikace nebo jejich určené úseky, které regulaci parkování podléhají. Z technického hlediska proto nepostačuje, aby celá oblast byla na přístupových komunikacích označena příslušnou dopravní značkou, ale dopravní značky musí být umístěny v souladu s pravidly, která plynou zejm. ze ZPnPK a jeho prováděcích předpisů, na každé jednotlivé místní komunikaci nebo na jejím určeném úseku.

Za oblasti placeného stání (OPS) lze proto považovat spíše místní komunikace nebo jejich určené úseky, na kterých platí regulace parkování zpoplatněním, než celé vymezené oblasti obce.

Vymezené oblasti obce jsou proto spíše administrativním členěním pro účely posuzování splnění podmínek pro vydání dlouhodobých parkovacích parkování (srov. část 4.1.1. memoranda). Jsou nicméně nezbytné, protože § 23 odst. 1 ZPK předpokládá, že místní komunikace nebo jejich určené úseky, které podléhají regulaci parkování (OPS v užším smyslu), budou stanoveny v rámci vymezených oblastí obce. Jinými slovy, pro řádné stanovení OPS je nezbytné vymezit oblasti obce a v nich následně stanovit místní komunikace nebo jejich určené úseky, které regulaci parkování podléhají (OPS v užším smyslu), přičemž tyto musí být rovněž označeny příslušnou dopravní značkou.

3. POSOUZENÍ MOŽNOSTI STANOVIT TŘI OBLASTI OPS NA CELÉM ÚZEMÍ MĚSTA BRNA

3.1. KRITÉRIA PŘEZKUMU SOULADU REGULACE S PRÁVNÍM ŘÁDEM

Nařízení obce, kterým jsou OPS vymezeny, je dle soudní judikatury³ materiálně opatřením obecné povahy⁴, ačkoliv je v § 23 ZPK výslovně označeno za nařízení (tj. za právní předpis obce vydávaný v přenesené působnosti radou obce). Z toho plyne, že přezkum nařízení probíhá tak, jako by se jednalo o opatření obecné povahy. Na druhou stranu ale zůstává zachována povaha nařízení z hlediska procesních předpisů (nařízení o vymezení OPS je přijímáno postupem jako jiná „práva“ nařízení obce).

Pro přezkum zákonnosti opatření obecné povahy vyvinula soudní judikatura tzv. pětikrokový test zákonnosti.⁵ V rámci tohoto testu jsou posuzovány následující otázky:

1. otázka pravomoci orgánu veřejné moci vydat opatření obecné povahy;
2. otázka, zda orgán veřejné moci při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze své zákonem vymezené působnosti;
3. otázka, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (soulad s procesní právní úpravou);
4. otázka, zda je obsah opatření obecné povahy v souladu se zákonem (soulad s hmotnou právní úpravou), včetně přezkumu otázky, zda orgán veřejné moci při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost;
5. otázka proporcionality, která zahrnuje:
 - kritérium vhodnosti (zda je opatření obecné povahy schopno dosáhnout vytyčeného cíle);

³ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011–68. ⁴ Opatření obecné povahy je dle právní teorie právní akt stojící na pomezí právních předpisů a individuálních právních aktů (typicky správní rozhodnutí). Vztahuje se totiž k určitému objektu regulace (v případě OPS jsou to přesně vymezená místa – místní komunikace nebo jejich úseky) a ukládá povinnosti neomezenému okruhu subjektů (všem, co v OPS zaparkují). Nesplňuje tak požadavky na právní předpis, který musí být ze své podstaty obecný (v objektu regulace i v okruhu subjektů, jimž ukládá právní povinnosti), ale zároveň nejde pouze o individuální právní akt, protože ukládá povinnosti obecně vymezenému okruhu subjektů). ⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005–98.

- kritérium potřebnosti (zda opatření obecné povahy a vytyčený cíl spolu logicky souvisí a zda jej nelze dosáhnout jiným mírnějším právním prostředkem);
- kritérium minimalizace zásahu (zda jsou adresáti opatření obecné povahy omezeni co nejméně); a
- kritérium proporcionality v užším smyslu (zda je zásah do práv adresátů nebo jiného veřejného zájmu úměrný sledovanému cíli).

První tři otázky (pravomoc, působnost a soulad s procesními předpisy) jsou pro tuto analýzu méně podstatné. Obec je k vydání nařízení o vymezení OPS zmocněna zákonem a je tedy založena její zákonná pravomoc. Z hlediska působnosti musí obec dodržet limity své územní působnosti (své území) a časové působnosti (pouze regulace pro futuro). Co se věcné působnosti týče, tedy okruhu společenských vztahů, které je obec oprávněna svou regulací zasáhnout, tato otázka v praxi často splývá s otázkou souladu s hmotným právem (4. krok testu), a proto se jí nebudeme více samostatně zabývat.

Z hlediska souladu s hmotným právem je třeba posoudit, zda záměr vymezení tří oblastí způsobem popsáním výše ve vymezení skutkového stavu splňuje všechny požadavky plynoucí z § 23 ZPK, které jsou zmíněny výše (viz část 2.2. memoranda), případně zda neexistují jiná ustanovení právního řádu, která by mohla být tímto záměrem porušena.

V neposlední řadě je třeba se zabývat otázkou proporcionality regulace, zejména i z toho důvodu, že režim obecného užívání pozemních komunikací je vyjádřením svobody pohybu, které je zaručeným základním lidským právem.

3.2. ZVÁŽENÍ ÚČELU REGULACE DOPRAVY FORMOU OPS

3.2.1. Soulad s hmotným právem

Ust. § 23 odst. 1 ZPK v návěti uvádí výslovně účel, za kterým může obec OPS vymežit, a tím je regulace dopravy na území obce. Zákonodárce tím vyjadřuje jediný možný účel zavedení OPS a vylučuje, aby tím obec sledovala účely jiné, resp. aby obec zavedla regulaci placeného parkování formou OPS, aniž by zde byla potřeba regulovat dopravu

na jejím území. Komentářová literatura⁶ poznamenává, že účelem zavedení OPS nesmí být zejména snaha zvýšit příjem obecního rozpočtu.

Rovněž je nutno připomenout, že zavedení OPS je výjimkou z režimu obecného užívání pozemních komunikací, který je bezplatný a který je vyjádřením svobody pohybu. Z tohoto důvodu je na místě přistupovat k zavedení OPS individuálně s přihlédnutím k povaze jednotlivých lokalit.

Regulaci dopravy na území obce samu o sobě nelze považovat za cíl komentované právní úpravy, protože pouhá regulace dopravy je ze své podstaty samoučelná. Regulovat dopravu má smyslu pouze, pokud je tím sledován vyšší cíl – typicky bezpečnost a plynulost dopravy. Nejsou však vyloučeny i cíle jiné. Těmito cíli mohou být pravděpodobně i zájem na zachování nebo rozvoji kulturního, urbanistického či sociálního významu určité lokality obce. Srov. nálezy Ústavního soudu⁷, ve kterých se soud zabýval jinou regulací dopravy, a to tzv. skrytým mýtným zavedením jako místní poplatek za povolení k vjezdu. Ústavní soud vyjádřil přesvědčení, že funkce, ke kterým pozemní komunikace mají sloužit, mohou být omezeny pouze z legitimních důvodů, které mají svůj původ v charakteru a významu místa, ke kterému se regulace vztahuje, a to zejména v historicky nebo urbanisticky významném území. Regulace dopravy je proto pouze prostředkem dosažení legitimního cíle.

Z uvedeného vyplývá, že vymezení OPS (myšleno vymezení místních komunikací podléhajících regulaci placeného parkování) musí být vedeno legitimním a odůvodněným cílem. Pro posouzení této otázky proto není ani tak rozhodné, na kolik vymezených oblastí by bylo území města Brna rozděleno, ale zda vymezení OPS (místní komunikace podléhající regulaci placeného parkování) splňuje podmínku účelu zavedení regulace.

Lze proto doporučit, aby zavedení OPS (v jakékoliv podobě) bylo podloženo relevantními důvody, proč OPS zavést, a to zejména vztahu k jednotlivým lokalitám.

Nelze proto a priori vyloučit, že by zavedení tří OPS na území celého města Brna s tím, že by se regulace parkování vztahovala na všechny místní komunikace na území města Brna, nebylo možné a souladné s účelem regulace parkování prostřednictvím OPS. Nicméně z praktického hlediska bude pravděpodobně těžko obhajitelná regulace

⁶ Černín, K., Černínová, M., Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích (č. 13/1997 Sb.) – Komentář. Wolters Kluwer: 2015. ⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/2000, a nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11.

parkování zpoplatněním v oblastech, které nejsou natolik dopravně vytížené (zejm. oblastech města mimo centrum) nebo nevykazují jinou potřebu regulace parkování.

3.2.2. Zvážení proporcionality

I za předpokladu, že by bylo možno dovodit, že regulace placeného parkování ve všech lokalitách je zavedena za účelem regulace dopravy na území města Brna a že je zde legitimní cíl pro takovou regulaci, není vyloučeno, že by záměr regulovat parkování zpoplatněním plošně na území celého města Brna mohl být shledán v rozporu s principem proporcionality.

Přezkum proporcionality se zaměřuje na čtyři kritéria:

- i. kritérium vhodnosti (zda je opatření obecné povahy schopno dosáhnout vytyčeného cíle);
- ii. kritérium potřebnosti (zda opatření obecné povahy a vytyčený cíl spolu logicky souvisí a zda jej nelze dosáhnout jiným mírnějším právním prostředkem)
- iii. kritérium minimalizace zásahu (zda jsou adresáti opatření obecné povahy omezeni co nejméně), které úzce souvisí s předchozím kritériem potřebnosti; a
- iv. kritérium proporcionality v užším smyslu (zda je zásah do práv adresátů nebo do jiného veřejného zájmu úměrný sledovanému cíli).

Princip proporcionality je nepřímě vyjádřen i v § 23 odst. 1 ZPK na konci, kde je řečeno, že vymezením OPS nesmí být ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. Ačkoliv tento princip vyplývá z ústavních základů, považoval zřejmě zákonodárce za vhodné jej výslovně návodně uvést i v předmětném ustanovení.

Ad i.: Kritérium vhodnosti

Kritérium vhodnosti nelze dopředu posoudit, protože zpracovateli analýzy nejsou známy konkrétní důvody regulace placeného parkování v jednotlivých lokalitách. Mimo to jde z velké části o otázku odborného charakteru (o odbornou dopravní analýzu). V obecné rovině lze uvést, že regulace placeného parkování musí směřovat k vytyčenému legitimnímu cíli a musí být schopna tohoto cíle dosáhnout.

Ad ii. a iii.: Kritérium potřebnosti a kritérium minimalizace zásahu

Kritéria potřebnosti a minimalizace zásahu je nutno rovněž posuzovat ve vztahu k legitimním cílům regulace dopravy vyplývajícím z charakteristik jednotlivých lokalit. Obecně platí, že režim obecného užívání by měl být omezen co nejméně a pouze,

pokud je to nezbytné a pokud neexistují jiné prostředky dosažení téhož cíle, které jsou schopny sledovaný legitimní cíl naplnit.

Ad iv.: Kritérium proporcionality (v užším smyslu)

Kritérium proporcionality v užším smyslu rovněž závisí na konkrétních okolnostech věci, nicméně u něho může zpracovatel analýzy uvést alespoň rámcové úvahy, které by měly být brány v potaz.

Dle principu proporcionality nesmí být následek regulace nepřiměřený (disproporční) k zásahu do práva dotčených osob nebo k zásahu do veřejného zájmu. Práva dotčených osob plynou ze základních práv a svobod zaručených v ústavním pořádku České republiky, které jsou dále konkretizovány v zákonech a dalších právních předpisech. Veřejný zájem je obecný právní pojem, jehož obsah je závislý na konkrétních okolnostech. Obecně k němu Ústavní soud uvádí, že „pojem "veřejný zájem" je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.“⁸ Nelze přitom ztotožňovat veřejný zájem s jakýmkoliv zájmem kolektivním, jelikož kolektivní zájmy mohou být v rozporu s obecnými zájmy společnosti. Ústavní soud dále dodává, že zjišťování veřejného zájmu je úkolem moci výkonné (typicky správních úřadů), přičemž orgány moci výkonné musí při zjišťování veřejného zájmu poměřovat nejružnější partikulární zájmy, po zvážení všech rozporů a připomínek.⁹

Pozemní komunikace slouží jako základní komunikační infrastruktura (srov. část 2.1. memoranda k režimu obecného užívání pozemních komunikací). Vzhledem k tomu, že v obci je převážná většina pozemních komunikací místními komunikacemi, při podřízení všech místních komunikací na území města Brna režimu placeného parkování formou OPS není dle názoru zpracovatele vyloučeno, že by mohlo dojít k ohrožení komunikační funkce pozemních komunikací na území města Brna. Parkování (stání vozidel) je nutno považovat za nezbytnou součást užívání pozemních komunikací. Osoby přijíždějící do města Brna by v důsledku zpoplatnění veškerého parkování byly de facto nuceny vždy zaplatit cenu, aby byly vůbec schopny pozemní komunikace na území města Brna užít. Uvedené by mohlo být z jistých hledisek považováno za tzv. skryté mýtné, tedy za zpoplatnění užívání pozemních komunikací na území města Brna. Skryté mýtné je přitom dle judikatury Ústavního soudu v rozporu

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95. ⁹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

s komunikační funkcí pozemních komunikací.¹⁰ Posouzení, zda by regulace placeného parkování mohla výrazně omezit či ohrozit komunikační funkci pozemních komunikací, je nicméně otázkou odbornou a zpracovatel tak může pouze upozornit na uvedené riziko.

Pokud by bylo v důsledku zvažovaného zavedení OPS na území celého města Brna ztíženo nebo znemožněno parkování osobám nesplňujícím podmínky pro získání dlouhodobých parkovacích oprávnění [dle § 23 odst. 1 písm. c) ZPK] na území města Brna, mohlo by se jednat o disproporcionální zásah do svobody pohybu jednotlivců. K souvislosti parkování, užívání pozemních komunikací a svobodě pohybu se vyjadřoval Nejvyšší správní soud v rámci přezkumu zavedení zón placeného stání v Praze.¹¹ Odmítl námitky navrhovatele, že zavedením zón placeného stání dochází k zásahu do svobody pohybu, jelikož svoboda pohybu nezaručuje bezplatné parkování. Při své úvaze se nicméně opíral o to, že zavedení zón placeného stání v Praze nijak neovlivňuje možnost v těchto oblastech pozemní komunikace jinak užívat (zejm. po nich jezdit). Pokud by ale v důsledku regulace zavedením OPS došlo k faktickému omezení komunikační funkce pozemních komunikací, nelze vyloučit, že by v tomto zásahu do svobody pohybu shledán byl.

V obecné rovině je dále nutno upozornit, že město Brno slouží jako regionální centrum. Omezením parkování pro osoby nesplňující podmínky pro získání dlouhodobých parkovacích oprávnění by mohl být ohrožen veřejný zájem na regionální funkci města Brna.

Uvedená rizika nicméně závisí na konkrétním provedení OPS, přičemž zpracovateli nejsou známy detaily zvažovaného záměru (zejm. v jakém rozsahu je zvažováno zavedení návštěvnického režimu) a jedná se opět o otázku odborné analýzy potřeby dopravní regulace ve vztahu k jednotlivým lokalitám.

V souhrnu je nutno proto opět doporučit, aby při zavádění OPS byl zvážěn veřejný význam lokalit, které jsou zavedením OPS dotčeny. V opačném případě se město Brno vystavuje riziku, že nařízení o vymezení OPS bude napadeno z hlediska rozporu s principem proporcionality. Z tohoto pohledu proto nelze zavedení plošné regulace placeného parkování formou OPS doporučit.

¹⁰ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/2000, a nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11. ¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011–68.

4. POSOUZENÍ MOŽNOSTI ZVÝHODNĚNÉHO REŽIMU PARKOVÁNÍ NA ÚZEMÍ CELÉHO MĚSTA BRNA PRO OSOBY SPLŇUJÍCÍ PODMÍNKY PRO VYDÁNÍ DLOUHODOBÝCH PARKOVACÍCH OPRÁVNĚNÍ

Jak bylo popsáno ve skutkovém vymezení, Magistrát města Brna zvažuje zavedení zvýhodněného režimu parkování pro osoby splňující pro vydání dlouhodobých parkovacích oprávnění (pro rezidenty, abonenty nebo vlastníky nemovitostí), a to ve dvou variantách:

- dlouhodobé parkovací oprávnění by těmto osobám umožňovalo parkovat v OPS kdekoli na území města Brna, tedy bez ohledu na to, ve vztahu k jaké oblasti splnili podmínky pro vydání dlouhodobého parkovacího oprávnění (tento režim by předpokládal, že zakoupení dlouhodobého parkovacího oprávnění pro jednu oblast, ke které má příslušná osoba vztah, by opravňoval tuto osobu parkovat i ve zbývajících dvou oblastech); nebo
- tyto osoby by mohly za příplatek (tj. na základě zaplacení ceny) parkovat v oblastech vedle oblasti, pro kterou splnili podmínky pro vydání dlouhodobého parkovacího oprávnění (pokročilým modelem založeným na této variantě je koncept, dle kterého by se výše ceny, resp. příplatku odvíjela od počtu oblastí, ve kterých může osoba za tuto cenu parkovat, přičemž možnost užití vzdálenějších oblastí k parkování by předpokládalo zaplacení vyšší ceny).

4.1. POSOUZENÍ SOULADU S OBECNÝMI POŽADAVKY NA PRÁVNÍ PŘEDPISY OBCE

Pro účely posouzení souladu zvýhodněného režimu parkování pro osoby splňující podmínky pro vydání dlouhodobých parkovacích oprávnění lze opět použít pětikrokový test zákonnosti opatření obecné povahy (srov. část 3.1. memoranda).¹² Z obdobných důvodů, jaké byly uvedeny výše (viz část 3.1. memoranda), se budeme věnovat pouze kritériu souladu s hmotným právem a kritériu proporcionality.

Níže uvedené úvahy se uplatní pro obě výše uvedené varianty, pokud není výslovně uvedeno jinak, jelikož jsou si obě varianty v kritériích, které je nutno zvážit, podobné.

¹² Potenciálně by se předmětem přezkumu mohlo stát nařízení obce, kterým se stanoví ceny za užití OPS (tzv. ceník). Ve vztahu k nařízení obce se sice použijí mírně odlišná kritéria přezkumu zákonnosti, nicméně materiálně se jedná o totožné kritérium souladu s hmotným právem a kritérium proporcionality.

4.1.1. Soulad s hmotným právem

Relevantní pasáž § 23 odst. 1 ZPK zní:

Pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy (...)

c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce, (...)

Z výslovného vyjádření zákona je zřejmé (srov. výše podtržené části), že podmínky stanovené v § 23 odst. 1 písm. c) ZPK jsou vztaženy k „vymezené oblasti obce“. Uvedené podmínky je proto nutno interpretovat tak, že zákonodárce měl v úmyslu umožnit zvýhodnění těch osob, které mají k předmětné oblasti určitý blízký vztah.

Pokud by tedy územní působnost dlouhodobých parkovacích oprávnění nebyla vázána na určitý blízký vztah k oblasti [ve smyslu § 23 odst. 1 písm. c) ZPK], hrozí, že by byl právní předpis obce upravující OPS byl shledán jako rozporný s právním řádem pro nesoulad s hmotným právem.

4.1.2. Zvážení proporcionality

Z hlediska proporcionality jsou zvažována tato kritéria:

- i. kritérium vhodnosti (zda je zvolená regulace schopna dosáhnout vytyčeného cíle);
- ii. kritérium potřebnosti (zda zvolená regulace a vytyčený cíl spolu logicky souvisí a zda jej nelze dosáhnout jiným mírnějším právním prostředkem)
- iii. kritérium minimalizace zásahu (zda jsou adresáti regulace omezeni co nejméně), které úzce souvisí s předchozím kritériem potřebnosti; a
- iv. kritérium proporcionality v užším smyslu (zda je zásah do práv adresátů nebo do jiného veřejného zájmu úměrný sledovanému cíli).

V rámci kritéria vhodnosti je třeba v první řadě identifikovat cíl zvolené regulace a posoudit jeho legitimitu (přípustnost a opodstatněnost z hlediska právního řádu, zejm. z hlediska veřejného zájmu).

Za takový cíl však nelze považovat preferenci rezidentů, abonentů nebo vlastníků nemovitostí (tento cíl může být diskriminační, srov. část 4.2. memoranda). Lze sice argumentovat, že osoby, které mají trvalý pobyt na území města Brna, jsou občany obce ve smyslu § 16 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Nicméně nic ze statusu občanství obce neopravňuje preferenci občanů obce před jinými osobami ve vztahu k OPS.

Ve vztahu k rozpočtovému určení daní je nutno poznamenat, že podíl na celostátním hrubém výnosu daní je navázán na obyvatele obce (nikoliv občany obce), přičemž počet obyvatel obce je stanoven bilancí obyvatel České republiky zpracované Českým statistickým úřadem (srov. § 4 odst. 5 a 6 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní). Rozpočtové určení daní je proto nezávislé na občanství obce. Nehledě na uvedené však nelze považovat případný za legitimní argument, že preference je odůvodněna tím, že občané obce přispívají na údržbu pozemních komunikací v obci. Pozemní komunikace je veřejnou komunikační infrastrukturou určenou všem. Jediné přípustné zvýhodnění při vymezení OPS zákonodárce stanovil v § 23 odst. 1 písm. c) ZPK, které je však vázáno na určitý blízký vztah k místu.

Rovněž je nutno poznamenat, že regulace dopravy formou OPS je obci svěřena v přenesené působnosti. V přenesené působnosti vykonává obec státní moc (nikoliv samosprávnou moc), přičemž při jejím výkonu by měla být vedena státním zájmem, nikoliv pouze zájmem svým, potažmo pouze zájmem svých občanů.

V důsledku má proto zpracovatel memoranda za to, že nelze najít legitimní cíl, který odůvodňuje zavedení zvýhodnění rezidentů/abonentů/vlastníků nemovitostí nad rámec zvýhodnění, které zákonodárce připustil v § 23 odst. 1 písm. c).

Jelikož nelze nalézt legitimní cíl zvýhodnění rezidentů/abonentů/vlastníků nemovitostí, nelze zvažovat ani další kritéria testu proporcionality.

4.2. P

OSOUZENÍ MOŽNÉ NÁMITKY DISKRIMINACE

Dále je na místě se zabývat možnou námitkou diskriminace spočívající v tom, že osoby nesplňující podmínky pro vydání dlouhodobého parkovacího oprávnění by byly v parkování na celém území města Brna značně znevýhodněny.

Rovnost není v právním řádu pojmána jako rovnost absolutní, ale jako zákaz libovůle a zákaz neodůvodněného rozdílného zacházení.¹³ V rámci pražských zón placeného

¹³ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 6/96.

stání měl Nejvyšší správní soud příležitost se k námitce diskriminace vyjádřit.¹⁴ Odmítl ji s poukazem na to, že zákon stanovením okruhu osob ve smyslu § 23 odst. 1 písm. c) ZPK počítá se zavedením zvýhodněných režimů parkování pro osoby, které mají k danému místu určitý blízký vztah (tzv. rezidentní režim).

Účelem právní úpravy je umožnit těmto osobám zvýhodněné parkování, aby mohly lépe a snáze užívat svůj majetek nebo aby k naplnění jejich potřeby bydlení. Zvýhodnění těchto osob je tedy vázáno na určitý blízký vztah k místu (sídla nebo provozovny, trvalého pobytu, polohy nemovité věci). Ačkoliv zákon nestanoví, jak velké či rozsáhlé toto místo má být (jinými slovy, jakou má mít územní působnost dlouhodobé rezidentní parkovací oprávnění), z jeho logiky lze vyvodit, že jde o území funkčně spojené se sídlem či provozovnou, vlastněnou nemovitou věcí nebo místem trvalého pobytu. Sám o sobě tedy zvýhodněný rezidentní režim není pokládán za diskriminační.

Funkčně spojeným územím s relevantním místem (sídlem, provozovnou, místem trvalého pobytu či nemovitou věcí) je nutno rozumět území okolo tohoto místa, které bude příslušná osoba pravděpodobně chtít využít k zaparkování svého vozidla, pokud bude mít v úmyslu užívat svůj majetek, který je s tímto místem spojen (tj. jít do svého domova, svého sídla či provozovny či do své nemovité věci), nebo v souvislosti se svým místem trvalého pobytu. Dlouhodobé parkovací oprávnění by naopak nemělo zvýhodňovat svého držitele v jiných situacích, tedy pokud nebude potřeba parkování spojena s bydlením v místě trvalého pobytu nebo s užíváním jeho majetku – jeho sídla, provozovny, místa trvalého pobytu či vlastněné nemovité věci. Velikost tohoto území se odvíjí od situačních proměnných, zejm. od dopravní infrastruktury v okolí.

U malých obcí nebude vyloučeno, aby se územní platnost dlouhodobých parkovacích oprávnění vztahovala na celé jejich území (pokud ovšem jsou naplněny ostatní předpoklady regulace formou OPS, zejm. potřeba regulace dopravy). Nicméně je stěží odůvodnitelné, aby funkčně spojené s relevantním místem (sídlem, provozovnou, místem trvalého pobytu či nemovitou věcí) bylo celé území města Brna: území města Brna je natolik velké, že rezident nemůže mít zájem na využívání celého jeho území k parkování v souvislosti se svým bydlištěm, sídlem, provozovnou či nemovitou věcí.

Pokud by osoby, které některou z podmínek pro získání dlouhodobého parkovacího oprávnění splnily kdekoli na území města Brna, byly v parkování zvýhodněny na území

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, č. j. 9 Ao 8/2011–68.

celého města Brna, nelze rozdílné zacházení odůvodnit odkazem na logiku § 23 odst. 1 písm. c) ZPK, protože v některých případech by nebyla respektována podmínka blízkého vztahu k místu (např. by rezident parkoval na opačné straně města, než má místo trvalého pobytu). V takovém případě by mohlo být rozdílné zacházení shledáno za rozporné se zákazem diskriminace.

Zpracovatel si dovoluje upozornit, že zvažovaný záměr by mohl vyvolávat dojem rozdílného zacházení i u veřejnosti, jelikož občané města Brna (osoby s místem trvalého pobytu na území města Brna) by byli výrazně zvýhodněni oproti ostatním osobám. Může tak docházet k poněkud rozporuplným situacím, kdy osoba, která v městě Brně fakticky žije, ale nemá zde místo trvalého pobytu, bude silně znevýhodněna oproti osobě, která na území města Brna místo trvalého pobytu má. Právní řád přitom neukládá povinnost měnit místo trvalého pobytu podle skutečného bydliště.

4.3. SHRUTÍ POSOUZENÍ ZVÝHODNĚNÍ REZIDENTŮ/ABONENTŮ/VLASTNÍKŮ NEMOVITOSTÍ

Na základě právní analýzy zpracovatel dospívá k závěru, že zvýhodnění rezidentů/abonentů/vlastníků nemovitostí spočívající v jedné ze dvou výše naznačených variant není v souladu s právním řádem, a to z důvodu rozporu s hmotným právem (výslovným vyjádřením zákona) a z důvodu rozporu s principem proporcionality (zejm. kritériem vhodnosti, jelikož dle vědomí zpracovatele nelze identifikovat legitimní cíl takové regulace).

Nutno připustit, že ve vztahu k druhé variantě regulace (příplatku za širší územní působnost dlouhodobého parkovacího oprávnění) závisí na konkrétním provedení regulace. Pokud by si rezidenti/abonenté/vlastníci nemovitostí mohli připlatit za územní působnost dlouhodobého parkovacího oprávnění na celém území města Brna, jedná se o situaci právně srovnatelnou s první variantou (územní platnost na celém území města Brna), přičemž rozdíl by byl pouze v ceně (nikoliv v nepřípustném zvýhodnění).

Příplatek za širší územní působnost dlouhodobého parkovacího oprávnění by byl teoreticky přípustný pouze tehdy, pokud by se nejširší možné území, pro které by takto zakoupené parkovací oprávnění platilo, bylo stále funkčně spojeným územím s relevantním místem uživatele (zpracovatel upozorňuje, že se jedná pouze o úvahu, kterou není). To je ovšem, jak bylo uvedeno výše, u tak rozsáhlého území, jakým je město Brno, vyloučeno.

5. RIZIKA ZAVEDENÍ REGULACE V ROZPORU S PRÁVNÍM ŘÁDEM

5.1. Z

RUŠENÍ OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Pokud by byla regulace OPS rozporná s právním řádem, v první řadě je zde riziko, že bude zrušeno nařízení, kterým jsou OPS zavedeny. Jak již bylo řečeno výše (viz část 3.1. memoranda), toto nařízení je materiálně považováno za opatření obecné povahy a rovněž je jako opatření obecné povahy přezkoumáváno.

Opatření obecné povahy může být zrušeno na návrh dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „SŘS“). K podání návrhu je oprávněna jakákoliv osoba, která tvrdí, že je opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech. Vzhledem k dalekosáhlosti regulace OPS by proto mohl být návrh podán v podstatě jakoukoliv osobou (v případě variant, které jsou zmíněny v části 4. memoranda, by bylo možné očekávat návrhy ze strany osob s trvalým bydlištěm mimo Brno). Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy opatření obecné povahy nabylo účinnosti. K řízení jsou příslušné v prvním stupni krajské soudy jako správní soudy a v případě kasační stížnost potom Nejvyšší správní soud.

Pokud by nezákonností byla postížena pouze část nařízení o OPS, přičemž zbytek nařízení, který by byl v souladu s právním řádem, by obstál sám o sobě, zruší správní soud pouze nezákonnou část.

5.2. ÚSTAVNÍ STÍŽNOST

Pokud by nebylo nařízení o OPS zrušeno ve správním soudnictví, připadá v úvahu ústavní stížnost pro zásah orgánu veřejné moci do základního práva nebo svobody zaručeného ústavním pořádkem. Stěžovatel musí nejdříve vyčerpat obranné prostředky obecného soudnictví a současně musí dojít k zásahu do jeho ústavně zaručeného práva (nikoliv pouze porušení podústavních právních předpisů). Jelikož je užívání pozemních komunikací projevem svobody pohybu, nelze vyloučit, že by extenzivní a nezákonnou regulací mohlo být do svobody pohybu zasááno. Rovněž by mohlo dojít k zásahu do práva rovného zacházení, pokud by bylo rozdílné zacházení vyplývající z regulace OPS shledáno za projev libovůle orgánu veřejné moci.

Pokud by byla ústavní stížnost úspěšná, zruší Ústavní soud nařízení o OPS, resp. jeho nezákonnou část.

5.3. DOZOROVÉ A PŘEZKUMNÉ MECHANISMU UVNITŘ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Rovněž je v případě opatření obecné povahy přípustné přezkumné řízení podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“). Jedná se o přezkumné řízení uvnitř veřejné správy. Příslušným je nadřízený orgán – v případě opatření obecné povahy obce tedy krajský úřad. Přezkumné řízení zahajuje ex offo (z úřední povinnosti) sám nadřízený orgán, přičemž tak může učinit pouze do 3 let ode dne účinnosti předmětného opatření obecné povahy (viz § 174 odst. 2 SŘ). Nadřízený orgán může opatření obecné povahy zrušit nebo změnit.

Je však otázkou, zda lze na nařízení, kterým jsou OPS vymezeny, aplikovat přezkumné řízení pro opatření obecné povahy. Ačkoliv je toto nařízení považováno materiálně za opatření obecné povahy, nelze přehlédnout, že jeho procesní úprava se řídí úpravou pro nařízení (přijímá ho rada obce). Zpracovatel proto považuje za vhodné pro úplnost doplnit i informace o dozoru nad nařízeními obce.

Pokud nařízení obce odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, podle § 125 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, může krajský úřad vyzvat obec ke zjednání nápravy. Neučiní-li tak obec do 60 dní, může pozastavit účinnost předmětného nařízení (v případě rozporu s lidskými právy a základními svobodami může krajský úřad rozhodnout o pozastavení účinnosti i bez předchozí výzvy a lhůty k nápravě). Následně podá ředitel krajského úřadu do 30 dní od uplynutí lhůty k nápravě návrh Ústavnímu soudu ke zrušení předmětného nařízení obce. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

5.4. RIZIKA VE VZTAHU K REALIZACI A PROVOZU

OPS

Pokud by bylo nařízení o OPS zrušeno, změněno nebo by byla pozastavena jeho účinnost, nebude od příslušného rozhodnutí platit regulace parkování v OPS a nelze proto ani vybírat ceny za užití OPS. Město Brno by se tak vystavovalo riziku, že by v důsledku zrušení nařízení o OPS mohl být efektivně zrušen celý systém OPS, a to do doby, než by byly přijaty potřebné právní předpisy, které by byly v souladu se zákonem. Není vyloučeno, že by město Brno nemohlo následně realizovat OPS v původním rozsahu (ve všech původních lokalitách).

Současně, pokud by došlo ke zrušení nebo změně nařízení o OPS, může to mít negativní vliv na probíhající správní řízení o správním deliktu spáchaném neoprávněným parkováním v OPS. Pokud by se důvody zrušení (příp. změny) týkaly právní regulace,

kteřou pachatel správního deliktu svým jednáním porušil, pak by mohly být ovlivněna i řízení o správních deliktech. Případně by se mohlo jednat i o důvod pro obnovu již ukončených správních řízení ve smyslu § 100 a násl. SŘ. Otázka důsledků zrušení právního předpisu, který je podkladem pro probíhající nebo již ukončená řízení o správních deliktech, je právně složitá a přesahuje možnosti tohoto memoranda. Není však vyloučeno, že by byla zpochybněna správní rozhodnutí o již uložených správních sankcích.

5.5. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU

Rovněž nelze vyloučit riziko, že by obec mohla být odpovědná za škodu způsobenou vydáním nezákonného nařízení o OOP podle zákona č. 89/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V rámci tohoto zákona je rovněž poskytováno přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Náhrady škody či přiměřeného zadostiučinění se lze domáhat do 3 let od okamžiku, kdy se poškozený o vzniku újmy dozvěděl, nejpozději do však do 10 let.

Škodou, která by mohla být vydáním nezákonného nařízení o OPS, by potenciálně mohly být zejm. náklady vynaložené na parkovné nebo náklady na již zaplacené správní sankce. Rozsah a předmět škod by se však odvíjel od důvodu nezákonnosti, tedy od konkrétní podoby nařízení o OPS (případně navazujících právních aktů).

6. DOPORUČENÍ VYMEZENÍ ÚZEMNÍ PŮSOBNOSTI DLOUHODOBÝCH PARKOVACÍCH

OPRÁVNĚNÍ

Z provedené právní analýzy lze abstrahovat následující kritéria zákonného praktického provedení OPS:

- Každá OPS (ve smyslu místních komunikací nebo jejich určených částí podléhajících regulaci parkování) by měla být odůvodněna z hlediska potřeby regulace dopravy ve vztahu ke konkrétní lokalitě.

- Územní platnost dlouhodobých parkovacích oprávnění by měla reflektovat funkční vztah rezidenta/abonenta/vlastníka nemovitosti k oblasti.

Konkrétní provedení OPS a nastavení územní platnosti je proto otázkou odbornou a dopravně-analytickou. Jelikož zpracovatel v této oblasti není odborníkem, může pouze laicky konstatovat, že by mělo jít vždy o přiléhající ulice a blízké okolí domu, kde rezident bydlí (příp. od sídla/provozovny či od nemovité věci, kterou příslušná osoba

vlastní), resp. by se mělo jednat o oblast, kterou bude příslušná osoba zvažovat jako vhodnou k zaparkování, pokud bude mít v úmyslu užívat místo svého trvalého pobytu (příp. sídlo/provozovnu či nemovitou věc, kterou vlastní).

Z hlediska územní platnosti dlouhodobých parkovacích oprávnění není podle názoru zpracovatele nutno trvat na tom, aby byla totožná s „vymezenými oblastmi obce“, pokud bude dodržena podmínka funkčního vztahu k oblasti. Nabízí se zavést podrobnější členění vymezené oblasti obce na sub-oblasti, které vymezují územní platnost. Zůstává totiž zachován účel zvýhodnění rezidentů/abonentů/vlastníků nemovitosti, ale je umožněno pružně reagovat na lokální potřeby a naplnit efektivně podmínku funkčního vztahu k dané oblasti.

Zpracovatel považuje za funkční a efektivní systém tzv. květinek (ačkoliv nelze vyloučit ani jiné systémy). V rámci tohoto systému je území rozděleno na menší sub-oblasti, přičemž dlouhodobé parkovací oprávnění platí nejen pro sub-oblast, pro kterou je příslušným držitelem splněna podmínka vydání, ale rovněž pro sub-oblasti okolní. Tento systém umožňuje, aby i osoby, které mají místo trvalého pobytu (příp. sídlo/provozovnu nebo svou nemovitou věc) na okraji příslušné oblasti, mohly parkovat ve všech přiléhajících ulicích. Přeci jen je rozdělení na sub-oblasti administrativním členěním, které nemusí vždy dokonale reflektovat faktickou situaci v oblasti. Systém tzv. květinek umožňuje takové nelogické důsledky administrativního rozdělení města eliminovat (nebo alespoň jim co nejlépe předcházet).

V Brně dne Klikněte nebo klepněte sem a zadejte datum.

KROUPAHELÁN advokátní kancelář, s.r.o. Dle potřeby zvolte jméno autora. Dle potřeby zvolte jméno spoluautora.