

Stanovisko

odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

č. 1/2009

Označení stanoviska: Postup obce při vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání veřejného prostranství

Právní předpis: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Ustanovení: § 9, § 67, § 68, § 69, § 71, § 72

Související práv. předpisy: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Klíčová slova: vydání rozhodnutí, obsah, forma, náležitosti rozhodnutí,

Datum zpracování: 6. února 2009

Zpracoval: JUDr. Ivo Šrom, v. r.

Schválili: projednáno s odborem legislativy a koordinace předpisů
Mgr. Petr Prokop, v. r., vedoucí oddělení metodiky a koordinace dozoru;

JUDr. Miroslav Brůna, v. r., vedoucí oddělení legislativně-právního

Ing. Marie Kostruhová, v. r., ředitelka odboru

Dotaz: *Pokud obec podmiňuje možnost zvláštního užívání veřejného prostranství povolením příslušného orgánu obce, vztahuje se na postup tohoto orgánu obce ustanovení části druhé správního řádu a je k tomu nutno vydat rozhodnutí ve správním řízení?*

Stanovisko:

Dosavadní postoj k problematice zvláštního užívání veřejného prostranství vycházel z povahy tohoto prostoru, určeného v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto



prostoru. Toto ustanovení zákona o obcích, kterým se vymezuje, co se rozumí veřejným prostranstvím, má povahu jeho tzv. legální definice. Po obsahové stránce tato definice vymezuje veřejné prostranství jednak z věcných hledisek, a to tím, že uvádí v úvahu přicházející pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství, dále pak vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti a dále je vymezuje i z pohledu vlastnických charakteristik. Podstatné jsou dva poslední znaky, charakterizující veřejné prostranství jako přístupné každému bez omezení, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. To ve svém důsledku znamená i příslušné omezení práv vlastníka, který musí respektovat, že takovýto prostor (byť je v jeho vlastnictví) nemůže být např. oplocen, či jinak uzavřen, neboť tak by ztratil svoji funkci veřejného prostranství. Vlastník takového prostoru je povinen omezení spojená s povahou tohoto prostoru jako veřejného prostranství strpět. Znaky veřejného prostranství jsou tedy určeny zákonem a není třeba určitý prostor jako veřejné prostranství vymezit administrativním aktem.

Obec musí provést přesnou specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa nebo jiným způsobem blíže charakterizovat jejich umístění v obci, aby byla vyloučena jejich záměna, a to tak, aby nebyla narušena právní jistota občanů. Za veřejné prostranství může obec určit pouze místa, která jsou užívána obecným způsobem, tzn. nikdo není předem z tohoto užívání vyloučen, a svým charakterem tomuto účelu odpovídají. Při určení veřejného prostranství musí obec pečlivě posoudit, zda jeho neomezené užívání všemi je nezbytné pro zajištění ochrany zájmů občanů a zájmů veřejného života. V souvislosti s určením míst veřejného prostranství pro účely výběru místního poplatku za jeho zvláštní užívání Ústavní soud opakovaně konstatoval, že „prostá transpozice legální definice veřejného prostranství, podle § 34 zákona o obcích, do obecně závazné vyhlášky takový ústavní požadavek právní jistoty poplatníků, pro účel stanovení místních poplatků, nesplňuje“.

Na druhé straně musí obecné užití veřejného prostranství požívat ochrany v tom smyslu, že nikdo, včetně vlastníka, není oprávněn zabrat tento prostor pro svoji potřebu způsobem, k němuž není veřejné prostranství určeno. Ministerstvo vnitra dosud zastávalo názor, že ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství není třeba povolení a regulatorním prvkem může být obecně závazná vyhláška vydaná podle § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení může obec zavést a stanovit poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství, kterým zákon rozumí „provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí,



umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl“. Uživatel veřejného prostranství je povinen splnit ohlašovací povinnost a zaplatit místní poplatek, přičemž výběr poplatku orgánem obce lze považovat za konkludentní souhlas k užití (v případě výběru poplatku předem je souhlasem přímo).

Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 46/06 o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 12/1993, o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně, shledal v souladu se zákonem ustanovení článku 7 této obecně závazné vyhlášky určující, že „Používat veřejné prostranství nad obvyklou míru nebo k jinému účelu, než pro který je určeno, lze jen na základě povolení příslušného odboru městského úřadu“.

Při respektování uvedeného nálezu Ústavního soudu vzniká otázka způsobu vydání příslušného povolení ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství, tedy procesního postupu v případě, kdy užívání veřejného prostranství nad obvyklou míru nebo k jinému než určenému účelu bude nadále možné jen na základě povolení, vydaného v obecně závazné vyhlášce určeným orgánem obce (např. radou nebo příslušným odborem městského úřadu).

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v § 9 stanoví, že správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Postup správního orgánu může mít podle § 67 odst. 1 správního řádu funkci konstitutivní, když v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo může mít funkci deklaratorní, když v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Pokud orgán obce bude vydávat povolení ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství, bude se jednat o postup, kterým se zakládá právo jmenovitě určené osoby. Povolení musí mít formu rozhodnutí a je třeba je vyhotovit písemně. Podle § 67 odst. 2 správního řádu se rozhodnutí vyhotovuje v písemné formě. Rozhodnutí se nevyhotovuje písemně, stanoví-li tak zákon. Správní řád upravuje možnost nevyhotovení písemného rozhodnutí v případě vydání dokladu podle § 151 odst. 1, jestliže správní orgán zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným



dokladem. V takovém případě lze místo písemného vyhotovení rozhodnutí vydat pouze tento doklad. V případě přiznání práva na užití veřejného prostranství zvláštním způsobem je však třeba vydat písemné rozhodnutí.

Rozhodnutí musí podle § 68 a násl. správního řádu obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Je třeba, aby každé rozhodnutí bylo výslovně jako „rozhodnutí“ označeno, tedy „rozhodnutí o udělení povolení“ a nikoliv pouze „povolení“. Cílem je vyšší procesní jistota účastníků. Již ze samotného písemného vyhotovení takto formálně označeného bude vyplývat, že účastník má procesní práva určená správním řádem. Důležité bude právo na odvolání v případě, kdy povolení uděleno nebude.

Podle § 71 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Ustanovení odst. 3 o možnosti vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů, pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, by v případě rozhodnutí o povolení zvláštního užívání veřejného prostranství nemělo mít místo.

Pokud se obec rozhodne zvláštní užívání veřejného prostranství podmiňovat vydáním povolení, své místo v tomto procesu bude mít také krajský úřad jako odvolací správní orgán. V případě, kdy povolení uděleno nebude a žadatel se rozhodne podat proti rozhodnutí odvolání, bude k přezkoumávání takového rozhodnutí podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, příslušný krajský úřad.

Závěr

Ministerstvo vnitra bude respektovat ustanovení obecně závazných vyhlášek o možnosti vydávat povolení ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství. Bude však vhodnější na obce metodicky působit, aby taková ustanovení zařazována nebyla. Postupem podle správního řádu, který je nevyhnutelný, na sebe berou obce také povinnosti. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, v daném případě prakticky bezodkladně, je třeba rozhodnutí písemně vyhotovit a doručovat, případně také rozhodovat o opravných prostředcích. V praxi může uvedené ustanovení působit kontraproduktivně.



Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
-