



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci žalobce **M. Ř.**, místem podnikání Ž. 179, zastoupeného Mgr. Vladanem Tisovským, advokátem se sídlem Ostrava, Sokolská 871/6, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10.4.2012, č.j. KUOK 34130/2012, ve věci správního deliktu

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 10.4.2012, č.j. KUOK 34130/2012 a rozhodnutí Magistrátu města Přerova ze dne 18.1.2012, č.j. MMPř/008246/2012/STAV/ZP/ČA **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 7.800,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Vladana Tisovského, advokáta se sídlem Ostrava, Sokolská 871/6.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou podanou v zákonné lhůtě domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno shora označené rozhodnutí Magistrátu města Přerova, Odboru stavebního úřadu a životního prostředí, jímž správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu ve výši 9.000,- Kč za porušení povinností stanovených v čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky statutárního města Přerova č. 2/2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova (dále jen „OZV“), a to tím, že žalobce jako provozovatel jízdní soupravy, silničního motorového vozidla TATRA T815, reg. zn. X a přívěsu PANA V PS 3 18 TKP, reg. zn. X, převážel dne 29.8.2011 v 15:17 hod. na korbě štěrk v Přerově na ulici Dvořákova, přičemž nákladové prostory uvedené jízdní soupravy nebyly uzavřeny ani vybaveny žádným zařízením, které by zabezpečovalo náklad proti úletům a úsypům přepravovaného materiálu.

Žalobce požadoval zrušení rozhodnutí žalovaného a namítal, že:

- 1) správními orgány byl nesprávně zjištěn skutkový stav, neboť není pravdou, že by v uvedený den a hodinu byl předmětnou jízdní soupravou převážen štěrk, nýbrž bylo převáženo kamenivo, a dále k případnému prášení docházelo od kol jízdní soupravy, nikoliv z přepravovaného materiálu, když na ulici Dvořákově v Přerově v dané době probíhala rekonstrukce kanalizace;
- 2) správní orgány nezohlednily, že žalobce učinil dostatečná opatření k tomu, aby nedocházelo k úletům prachu, ani úletům či úsypům přepravovaného materiálu, neboť kamenivo bylo dostatečně pokropeno vodou, ani nevypočádaly námitku žalobce, že při rychlosti jízdy dotčené soupravy ve městě (rychlost do 50 km/hod) je nemožné, aby k úletům prachu či převáženého materiálu docházelo;
- 3) správní orgány neprovedly žalobcem navržené důkazy, a to výslech řidiče vozidla k prokázání tvrzení, že bylo převáženo kamenivo, ani provozovatele lomu k prokázání tvrzení, že kamenivo bylo pokropeno;
- 4) žalobce nebyl s předmětnou OZV seznámen, kdy ani při vjezdu do města Přerova není nikde umístěno žádné dopravní značení, které by upozorňovalo na povinnosti uvedené v dotčené OZV;
- 5) OZV je nezákonná, neboť předmětnou problematiku řeší dostatečným způsobem zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, který ve svém § 52 odst. 6 stanoví, že při přepravě sypkých substrátů musí být náklad zajištěn tak, aby nedocházelo k jeho samovolnému odlétávání. Předmětné zákonné ustanovení, ani prováděcí vyhlášku ministerstva dopravy žalobce neporušil. Obec formou obecně závazných vyhlášek nemůže jít tzv. nad rámec citovaného zákonného ustanovení a ani není právním řádem povolána k tomu, aby předmětný zákon prováděla;
- 6) rozhodnutí žalovaného je chybné, když ve svých výrocích I. a II. vůbec neuvádí správní orgán, jehož rozhodnutí se potvrzuje, resp. zrušuje;
- 7) uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že:

Ad 1) s ohledem na znění čl. 3 OZV a definici sypkého materiálu v čl. 2 písm. a) OZV kamenivo lze podřadit pod materiál, na jehož přepravu se OZV vztahuje, přičemž z fotografií pořízených ze záznamu digitální kamery městské policie je zjevné, že se jednalo o materiál sypký;

Ad 2) dle výslovného znění čl. 3 bodu 2 OZV pouhé pokropení přepravovaného materiálu nepostačuje. K námitce nezabývání se materiální stránkou deliktu žalovaný uvedl, že žalobce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, tedy porušil povinnost stanovenou předmětnou OZV, přičemž dle rozsudku NSS sp. zn. 1 Afs 14/2011 jsou sice správní orgány povinny konkrétní společenskou nebezpečnost deliktu zkoumat, není však zpravidla nutno, aby se jí explicitně zabývaly při odůvodňování rozhodnutí, neboť v zásadě platí, že materiální stránka deliktu je dána již naplněním skutkové podstaty deliktu;

Ad 3) návrh na provedení důkazu prohlášením provozovatele lomu a řidiče vozidla žalobce nepochybně mohl uplatnit v prvoinstančním řízení, proto žalovaný v souladu se zásadou koncentrace uvedenou v § 82 odst. 4 správního řádu provedení v odvolání navržených důkazů nepřipustil;

Ad 4) obecně závazná vyhláška je svým charakterem obecně závazným předpisem, který se vyhlášením stává součástí právního řádu České republiky, na rozdíl od individuálního právního aktu, např. rozhodnutí, které musí být každému adresátu doručeno. Magistrát o vydání OZV informoval v periodickém tisku města Přerova a nadto obeslal přípisem „Informace o přijetí obecně závazné vyhlášky o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova“ ze dne 23.7.2010 subjekty, které v blízkosti Přerova provozují lom či provádí těžbu písku nebo šterku, s žádostí o spolupráci (vhodným způsobem informovat o existenci OZV odběratele). Předmětná OZV je rovněž stále zveřejněna na webových stránkách města;

Ad 5) předmětem rozhodování správních orgánů prvního a druhého stupně nebylo posuzování zákonnosti vyhlášky (což ani jednomu ze jmenovaných nepřísluší), ale správní řízení s žalobcem, který spáchal správní delikt, jehož skutková podstata je uvedena v § 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Dále uvedl, že zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje v § 7 pojem „oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší“ a ministerstvo životního prostředí tyto oblasti jednou ročně zveřejňuje ve Věstníku MŽP pro znečišťující látku PM₁₀ (tuhé znečišťující látky), přičemž celé území statutárního města Přerova bylo v roce 2010 hodnoceno jako oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší. Statutární město Přerov vědomo si dlouhodobě zhoršené imisní situace na svém území vydalo dne 14.6.2010 předmětnou OZV, která byla v souladu s § 12 zákona o obcích od 18.6.2010 do 7.7.2010 vyvěšena na úřední desce magistrátu, tudíž platnosti nabyla dne 18.6.2010 a účinnosti 1.1.2011. Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek je zákonem o obcích svěřen ministerstvu vnitra, které dne 14.12.2010 provedlo právní rozbor předmětné OZV se závěrem, že tato je v souladu se zákonem;

Ad 6) správní orgán, proti jehož rozhodnutí směřuje odvolání, je citován v návěti výroku, které s textem pokračujícím za dvojtečkou tvoří jednu větu, tudíž je výrok jasný, určitý a srozumitelný;

Ad 7) správní orgán I. stupně se v odůvodnění rozhodnutí s výší uložené pokuty řádně vypořádal, přičemž žalovaný i s ohledem na rozhodnutí NSS sp. zn. 1 As 9/2008 má za to, že pokuta uložená při dolní hranici zákonem stanoveného rozmezí nemůže mít pro žalobce likvidační charakter a je plně dostačující tomu, aby se porušení OZV ze strany žalobce v budoucnu neopakovalo.

Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)] napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). V souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. rozhodl soud bez jednání.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že správní orgán I. stupně uložil rozhodnutím ze dne 18.1.2012 žalobci pokutu ve výši 9.000,- Kč za porušení povinností stanovených v čl. 3 odst. 1 OZV shora popsáním jednáním. Správní orgán I. stupně uvedl, že ulice Dvořákova prochází zastavěným územím města Přerova, jehož začátek a konec je označen příslušnými značkami, dále, že šterk je ve smyslu čl. 2 písm. a) sub aa) OZV sypkým substrátem a že odpovědnost za porušení povinnosti stanovené čl. 3 odst. 1 OZV je koncipována jako objektivní, tudíž zavinění deliktu účastníkem řízení nebylo zkoumáno. Výši uložené pokuty odůvodnil správní orgán I. stupně tak, že zohlednil okolnosti, za kterých k porušení OZV došlo, tj. roční období (29.8.2011) a množství prašného aerosolu frakce PM₁₀ v ovzduší, tj. jeho velmi dobrou kvalitu, dále že zvážil osobu pachatele, jímž je podnikající fyzická osoba s předmětem podnikání vztahujícím se k předmětnému řízení, a dále, že zohlednil skutečnost, že se jednalo o první zjištěné porušení OZV. Uložená pokuta při dolní hranici sazby tak nemá likvidační, nýbrž výchovný charakter.

Obsah odvolacích námitek žalobce je zcela shodný se shora citovanými žalobními body. Nad jejich rámec žalobce toliko dodal, že povinnosti stanovené v předmětné OZV nelze v reálném životě dodržet, neboť plachtování nákladového prostoru je bez dostatečného technického zázemí pro řidiče značně nebezpečné, a to i za pěkného počasí, nehledě na situaci, kdy prší, když by řidič musel mnohokrát během dne vylézt na korbu vozidla a oplachtování provést. Žádný lom pak není vybaven rampou pro plachtování ani jiným vhodným prostorem pro tuto činnost.

Žalovaný rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve věci samé potvrdil a odvolání žalobce zamítl. K otázce platnosti, účinnosti a publikaci textu OZV uvedl žalovaný stejné skutečnosti, jako ve shora citovaném vyjádření k žalobě. Dále poukázal na vyjádření Ministerstva vnitra ČR a Ministerstva dopravy ČR k zákonnosti předmětné OZV, dle nichž by se úprava OZV neměla překrývat s právní úpravou obsaženou v zákonech č. 361/2000 Sb., 56/2001 Sb. a 13/1997 Sb. K námitce, že převáženým materiálem nebyl šterk, nýbrž kamenivo, žalovaný zdůraznil, že z fotografií pořízených ze záznamu digitální kamery je zjevné, že jízdní souprava žalobce převážela sypký materiál a že nákladový prostor nebyl zabezpečen proti úletům a úsypům přepravovaného materiálu. Dále výslovně uvedl, že kamenivo lze s ohledem na čl. 2 a) OZV podřadit pod materiál, na jehož přepravu se OZV vztahuje. K námitce neprovedení navržených důkazů poukázal na zásadu koncentrace řízení. Technická stránka zaplachtování vozidla je dle žalovaného věcí organizace práce, přičemž řidiči jsou po proškolení nepochybně schopni např. i v součinnosti s provozovateli lomu či pískovny vozidla zaplachtovat.

Dle čl. 1 OZV vyhláška ukládá v zájmu ochrany životního prostředí a čistoty veřejných prostranství na území statutárního města Přerova povinnost provozovatelů vozidla účastnícího se provozu na pozemních komunikacích podle zvláštního právního předpisu (dále jen „provozovatel vozidla“) při přepravě sypkých nebo obdobných materiálů na území statutárního města Přerova.

Dle čl. 2 OZV pro účely této vyhlášky se rozumí

a) sypkým nebo obdobným materiálem jakýkoliv

aa) sypký substrát (zejm. hlína, písek, štěrk, drcený recyklát stavebního odpadu, popeloviny, apod.),

ab) materiál, u kterého lze vzhledem k jeho povaze předpokládat, že během jeho přepravy dojde k zvýšené prašnosti, úletu nebo úsypu jeho části z vozidla nebo přípojného vozidla (zejm. zemědělské plodiny, lomový kámen, cihly, tvárnice, stavební suť),

b) obcí zastavěné území statutárního města Přerova, jehož začátek a konec je na pozemní komunikaci označen příslušnými dopravními značkami; na účelových komunikacích se značky neosazují.

Dle čl. 3 OZV

1. Provozovatel vozidla je při přepravě po pozemních komunikacích v obci povinen přepravovat sypký nebo obdobný materiál v uzavřeném nákladovém prostoru nebo jiným vhodným způsobem bránit úletům prachu a zabránit úletům nebo úsypům tuhých částí přepravovaného materiálu (zejm. zaplachtováním nákladového prostoru) z vozidla nebo přípojného vozidla, které s tímto vozidlem tvoří jízdní soupravu.

2. Povinnost stanovená předchozím odstavcem není splněna pouhým pokropením sypkého nebo obdobného materiálu.

Dle čl. 5 bodu 1 OZV porušení této vyhlášky bude postihováno podle zvláštních právních předpisů (pozn. zákon č. 200/1990 Sb.).

Podle § 58 odst. 4 zákona o obcích obec může uložit pokutu až do výše 200.000 Kč osobě uvedené v odstavci 1, která porušila povinnost stanovenou právním předpisem obce.

Podle odst. 5 téhož ustanovení při stanovení výše pokuty podle odstavců 1 až 4 obec přihlíží zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání.

K jednotlivým žalobním bodům žalobce uvádí krajský soud následující:

Žalobní námitku týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu soud nepovažuje za opodstatněnou. Lze totiž přisvědčit žalovanému, že „kamenivo“, ať již se jedná o materiál jakékoli hrubosti (zrnitosti), lze podřadit pod materiál, na jehož přepravu se OZV vztahuje, a to s ohledem na shora citované znění čl. 3 OZV, kdy cílem povinnosti stanovené OZV je zabránit nejen úletům prachu, ale i úsypům pevných částí převáženého materiálu, a definici sypkého materiálu v čl. 2 písm. a) OZV, kdy dle čl. 2 písm. a), bodu ab) OZV se sypkým nebo obdobným materiálem rozumí dokonce i lomový kámen. Argumentem a maiore ad minus lze jednoznačně dospět k tomu, že kamenivo uvedená definiční kritéria splňuje. Z fotografií pořízených ze záznamu digitální kamery městské policie je pak skutečně zjevné, že se jednalo o materiál sypký, tj. materiál způsobilý produkovat při převozu prach. Zda fakticky došlo k úletům prachu či úsypům pevných částí z jízdní soupravy žalobce nebylo předmětem skutkových zjištění správních orgánů, neboť nešlo z hlediska skutkové podstaty předmětného deliktu o podstatnou okolnost.

S námitkami žalobce, že učinil dostatečná opatření k tomu, aby nedocházelo k úletům prachu, ani úletům či úsypům přepravovaného materiálu, neboť kamenivo bylo dostatečně

pokropeno vodou, a že je ostatně při rychlosti jízdy dotčené soupravy ve městě (rychlost do 50 km/hod) nemožné, aby k úletům prachu či převáženého materiálu docházelo, se žalovaný v rozhodnutí vypořádal tak, že zdůraznil naplnění formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu dle § 58 odst. 4 zákona o obcích žalobcem. Žalovaný uvedl, že žalobce převážel na korbě své jízdní soupravy štěrk (kamenivo), aniž byly nákladové prostory jízdní soupravy zabezpečeny proti úletům či úsypům přepravovaného materiálu, čímž jednoznačně porušil povinnost stanovenou právním předpisem obce. Dále žalovaný odkázal na rozsudek NSS sp. zn. 1 Afs 14/2011, dle jehož závěrů v zásadě platí, že již naplněním skutkové podstaty deliktu je naplněna i jeho materiální stránka, již se správní orgán pak nemusí v rozhodnutí explicitně zabývat. Dále se žalovaný odmítl podrobněji uvedenými námitkami zabývat odkazem na zásadu koncentrace řízení – viz níže. Dle krajského soudu je způsob, jakým se žalovaný s uvedenými odvolacími námitkami vypořádal, na samé hranici přezkoumatelnosti rozhodnutí. Teprve v rámci vyjádření k žalobě žalovaný poukázal na výslovné znění čl. 3 bodu 2 OZV, dle něhož pouhé pokropení přepravovaného materiálu nepostačuje ke splnění povinnosti zabránit úletům nebo úsypům tuhých částí přepravovaného materiálu. Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, nemůže být nedostatek odůvodnění rozhodnutí vydaného ve správním řízení dodatečně zhojen ve vyjádření žalovaného k žalobě (viz např. rozsudky NSS sp. zn. 3 As 51/2003 a 7 As 2/2007). Pokud by tedy k uvedeným žalobním námitkám žalovaný neuvedl ničeho, bylo by jeho rozhodnutí nutno posoudit jako nepřezkoumatelné. Jak však soud výše vyhodnotil, žalovaný se poukazem na splnění formálních znaků skutkové podstaty předmětného deliktu a (byť nepřipadným) odkazem na zásadu koncentrace řízení s uvedenými námitkami v hrubých rysech vypořádal. Žalovaný totiž uvedenou argumentací de facto dospěl k závěru, že žalovaný jednoznačně porušil povinnost zabezpečit, a to zejména zaplachtováním nákladového prostoru, jízdní soupravy proti úletům a úsypům převáženého materiálu, tudíž jakékoli další tvrzené skutečnosti, ať již o pokropení kameniva, nebo o faktické nemožnosti vzniku úletů a úsypů s ohledem na rychlost jízdy v daném úseku, nemohou mít na naplnění znaků skutkové podstaty předmětného deliktu žádný vliv. Výslovný odkaz na čl. 3 bod 2 OZV v rámci řízení před správním soudem tak lze považovat za toliko zpřesňující a v rozhodnutí uvedené důvody doplňující argumentaci. Tvrzení žalobce, že při rychlosti jízdy dotčené soupravy ve městě (rychlost do 50 km/hod) je ulétávání prachu či usypávání materiálu z korby nákladního vozu technicky nemožné, je dle názoru soudu laické a ničím nepodložené.

S důkazními návrhy žalobce, uvedenými poprvé v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (výslech řidiče a provozovatele lomu) se žalovaný vypořádal odkazem na zásadu koncentrace správního řízení. Dle již konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek NSS sp.zn. 1 As 136/2012 a judikatury tam uvedená) však platí, že v řízení o správním deliktu se § 82 odst. 4 správního řádu neužije, tj. obviněný v tomto řízení může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy i v odvolání a správní orgán nemůže odmítnout provést navržené důkazy pouze s poukazem na to, že nebyly navrženy v řízení v prvním stupni. V tomto ohledu tedy žalovaný jednoznačně zatížil řízení procesní vadou. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného je nicméně zřejmé, že žalovaný považoval navržené důkazy za nadbytečné, resp. nezpůsobilé přispět k lepšímu objasnění věci. Vypořádal-li se totiž žalovaný s námitkou žalobce, že přepravovaným materiálem

bylo kamenivo tak, že povinnost stanovená předmětnou OZV se vztahuje i na přepravu žalobcem uvedeného materiálu, s čímž krajský soud souhlasí, bylo by zcela nadbytečné, aby prostřednictvím výpovědi řidiče jízdní soupravy byla tato okolnost dále objasňována. Stejně tak je-li skutečnost, že přepravovaný materiál byl před jízdou pokropen, pro posouzení věci nerozhodná, s čímž rovněž krajský soud souhlasí, bylo by nadbytečné objasňovat výsledkem provozovatele lomu, zda a v jaké míře k pokropení nákladu fakticky došlo. Neprovedení žalobcem navrhovaných důkazů tak s ohledem na popsané okolnosti případu nemohlo mít samo o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

Dále za neopodstatněný považuje soud žalobní bod 4) žalobce, tj. že nebyl s předmětnou OZV seznámen. V tomto bodě soud plně odkazuje na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, který se s touto námitkou podrobně a zcela přiléhavě vypořádal, kdy podrobně popsal všechny způsoby, jimiž byla OZV zveřejněna, a to jak ty, které vyžaduje zákon o obcích jako podmínku její platnosti a účinnosti, tak další způsoby, jimiž se Statutární město Přerov nad zákonný rámec snažilo seznámit adresáty této normy s jejím textem (zejm. žádost provozovatelům lomů a pískoven v okolí o vhodný způsob informování jejich zákazníků). Upozornění řidičů nákladních vozů na povinnosti uvedené v dotčené OZV formou dopravního značení při vjezdu do města, se jeví sice jako vhodné a rozumné opatření, nicméně zákonnou podmínkou mající vliv na platnost a účinnost předmětné OZV taková forma publikace vyhlášky není.

Za zcela lichou dále soud považuje žalobní námitku absence výslovného označení správního orgánu, jehož rozhodnutí se potvrzuje, resp. zrušuje ve výrokové části rozhodnutí žalovaného. Výrok rozhodnutí žalovaného je složen jednak z návěti začínajícího slovy „Krajský úřad Olomouckého kraje, rozhodl ve věci odvolání...“, v němž je dále zcela přesně označeno odvoláním napadené rozhodnutí, a to správním orgánem, který je vydal, datem a číslem jednacím, a dále z římskými číslicemi označených odstavců, v nichž je uvedeno, jakým způsobem žalovaný o odvolání rozhodl. Výroková část rozhodnutí žalovaného je tedy zcela srozumitelná a obsahuje veškeré náležitosti dle § 68 odst. 2 s.ř.

Naopak za opodstatněnou shledal krajský soud námitku rozporu předmětné OZV se zákonem.

Soud předně uvádí, že dle čl. 95 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, přičemž je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Jinými slovy dospěje-li soud při rozhodování konkrétní věci, že podzákonný právní předpis, jenž má být ve věci aplikován je v rozporu se zákonem, není povinen takový právní předpis aplikovat. Z hlediska přezkoumatelnosti rozhodnutí je však povinen odůvodnit, v čem rozpor daného předpisu nižší právní síly se zákonem shledává.

Zastupitelstvo Statutárního města Přerov vydalo předmětnou OZV na základě § 10 písm. c) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.

Jak Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 konstatoval, obce jsou čl. 104 odst. 3 přímo Ústavou zmocněny k normotvorbě v mezích své samostatné působnosti a v této oblasti již žádné konkrétní explicitní zákonné zmocnění k normativní regulaci určitého jevu nepotřebují.

Rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy ve smyslu stanovení působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, podle nějž se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originálně, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 3/95, publikovaný pod č. 265/1995 Sb.).

Zákon o obcích stanoví v § 10, že „povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon“.

Pro všechny takto vymezené věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Jinými slovy, musí jít vždy o místní záležitost [srov. bod 19 nálezu Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. května 2007 č.190/2007 Sb.)], nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem, což lze interpretovat pouze tak, že právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazných vyhlášek se zákonem (zásada *lex superior derogat inferiori*).

V již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 Ústavní soud formuloval základní podmínku, jejíž splnění je nezbytné k zamezení střetu obecně závazné vyhlášky obce

s normou vyšší právní síly, takto: *Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.* Na uvedené závěry pak odkazuje i judikatura následná (viz např. nález Pl. ÚS 19/11).

V daném případě žalobce namítá, že napadená OZV reguluje problematiku, která je již upravena jinými právními předpisy jako výkon státní správy, konkrétně zákonem č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, který ve svém § 52 odst. 6 stanoví, že „při přepravě sypkých substrátů musí být náklad zajištěn tak, aby nedocházelo k jeho samovolnému odlétávání“.

Při konfrontaci citovaného textu zákona o silničním provozu s textem čl. 3 předmětné OZV je zřejmé, že tyto úpravy se z věcného hlediska překrývají, resp. OZV rozšiřuje povinnost provozovatele vozidla přepravujícího sypký substrát o výslovnou povinnost zabezpečit náklad formou oplachtování, zatímco zákon o silničním provozu ukládá toliko povinnost náklad zajistit proti samovolnému odlétávání s tím, že volbu způsobu, či technického řešení zajištění nákladu ponechává zákon na adresátech normy.

V souladu se shora uvedeným závěrem Ústavního soudu je tudíž klíčovou otázkou identifikace a následné porovnání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé.

Předmět regulace zákona o silničním provozu je vytyčen zejména v jeho § 1 písm. a) tak, že „tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích“. V § 4 písm. a) zákona o silničním provozu je dále všem účastníkům provozu na pozemních komunikacích uložena povinnost chovat se ohleduplně a ukázněně, aby svým jednáním neohrožoval život, zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní, aby nepoškozoval životní prostředí ani neohrožoval život zvířat, své chování je povinen přizpůsobit zejména stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace, povětrnostním podmínkám, situaci v provozu na pozemních komunikacích, svým schopnostem a svému zdravotnímu stavu. Dále v § 52 stanoví zákon o silničním provozu řadu povinností, jež je nutno zachovávat při přepravě nákladu, a to zejména v odst. 2 povinnost „umístit a upevnit náklad na vozidle tak, aby byla zajištěna stabilita a ovladatelnost vozidla a aby neohrožoval bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, neznečišťoval nebo nepoškozoval pozemní komunikaci, nezpůsoboval nadměrný hluk, *neznečišťoval ovzduší* a nezakrýval stanovené osvětlení, odrazky a registrační značku, rozpoznávací značku státu a vyznačení nejvyšší povolené rychlosti; to platí i pro zařízení sloužící k upevnění a ochraně nákladu, jako jsou například plachta, řetězy nebo lana“, a dále výslovná povinnost dle shora citovaného § 52 odst. 6 ve vztahu k sypkým nákladům.

Je tedy zřejmé, že zákon o silničním provozu upravuje podmínky provozu na pozemních komunikacích komplexně, tj. z hlediska všech myslitelných chráněných zájmů (život, zdraví, majetek, životní prostředí) a nikoli toliko z hlediska ochrany samotných těles pozemních komunikací. Stanoví-li pak povinnost zajistit v případě přepravy sypkých materiálů náklad proti samovolnému odlétávání, jde zjevně o povinnost, jejímž cílem je dle § 4 písm. a) zákona o silničním provozu zajištění ochrany účastníků silničního provozu a jejich majetku, ochrany samotných pozemních komunikací jako majetkových hodnot, ale i ochrany životního prostředí, tj. včetně ochrany ovzduší.

V případě porušení uvedené povinnosti bylo do 31.7.2011 možné účastníka provozu sankcionovat za spáchání přestupku dle § 22 odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Od 1.8.2011 je možné sankcionovat za nesplnění uvedené povinnosti jak samotného řidiče, a to za spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, tak provozovatele vozidla za správní delikt dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu.

Předmětná OZV v čl. 1 uvádí, že předmětnou povinnost provozovateli vozidla účastníciho se provozu na pozemních komunikacích převážet sypký materiál toliko v uzavřeném nákladovém prostoru ukládá v zájmu ochrany životního prostředí, a to s ohledem na formulaci užitou v Preambuli předmětné OZV zejména v zájmu zlepšení kvality ovzduší, a dále čistoty veřejných prostranství.

Na základě popsanych skutečností nelze než dospět k závěru, že povinnost stanovená čl. 3 předmětné OZV a § 52 odst. 6 zákona o silničním provozu sleduje totožný předmět a cíl. Pokud povinnost zajistit přepravu sypkého materiálu tak, aby nedocházelo k jeho ulétávání, stanoví výslovně zákon, přičemž způsob splnění této povinnosti a dosažení sledovaných cílů ponechává na úvaze každého subjektu, nemůže ji nad tento rámec zužovat normativní předpis nižší právní síly tak, že nařídí povinnost převážet sypký materiál jen v uzavřených nákladových prostorách, zejm. oplachtovaný.

Ve vztahu k právnímu rozboru předmětné OZV Ministerstvem vnitra, odborem dozoru a kontroly veřejné správy ze dne 14.12.2010, jenž žalovaný k podpoře své argumentace používá, soud uvádí, že se zcela ztotožňuje toliko se závěrem ministerstva, že právní úprava obsažená v předmětné OZV se nepřekrývá s úpravou obsaženou v zákoně č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, neboť tento nezakotvuje žádné právní nástroje pro regulaci znečištění z mobilních zdrojů a už vůbec ne prašnosti, když stanoví pouze obecné povinnosti týkající se technického stavu vozidla a emisí. Ohledně vztahu OZV a zákona o silničním provozu odkazuje Ministerstvo vnitra na závěry Ministerstva dopravy, které však bez jakýchkoli přezkoumatelných argumentů toliko konstatuje, že uvedené právní úpravy by se neměly překrývat.

Konečně soud k poslední námitce, týkající se nepřiměřenosti výše uložené pokuty, uvádí, že odůvodnění výše uložené sankce v rozhodnutí správního orgánu I. stupně je značně kusé, akcentující toliko skutečnost, že sankce je ukládána při spodní hranici sazby, že nemůže být pro žalobce likvidační, dále zmiňuje výchovný účel sankce a polehčující okolnost v podobě dosavadní bezúhonnosti žalobce ve vztahu k předmětné OZV. Hledisko kvality ovzduší v daný den je

správním orgánem sice zmíněno, avšak z rozhodnutí není zřejmé, jakým směrem tato skutečnost výši uložené sankce ovlivnila. Žalovaný se k námitce nepřiměřené výše uložené sankce nevyjádřil nijak, toliko zopakoval odkaz na rozsudek NSS sp. zn. 1 As 9/2008. Uvedené odůvodnění výše uložené sankce je dle názoru soudu zcela nepřezkoumatelné, neboť správní orgány neuvedly relevantní úvahy, z nichž by bylo seznatelné, jakým způsobem hodnotily zákonem, tj. § 58 odst. 5 zákona o obcích, stanovená kritéria pro stanovení výše sankce, a to povahu, závažnost, dobu trvání a následky protiprávního jednání žalobce. S výjimkou zmíněné polehčující okolnosti tak zcela chybí jakákoli individualizace uložené pokuty.

Krajský soud uzavírá, že uložení sankce za správní delikt, jehož skutková podstata tkví v porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce, který považuje soud za nezákonný pro rozpor s § 10 a § 35 zákona o obcích, je nutno považovat za nezákonné. Proto soud dle § 78 odst. 1 s.ř.s. napadené rozhodnutí včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle § 78 odst. 3 s.ř.s. pro nezákonnost zrušil a vrátil dle § 78 odst. 4 s.ř.s. věc žalovanému k dalšímu řízení.

Právními názory vyslovenými v tomto rozsudku jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že v řízení procesně úspěšný žalobce má právo vůči žalovanému 1) na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce ve výši 7.800,- Kč tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000,- Kč a 2) náklady za zastupování žalobce advokátem, stanovené dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31.12.2012 (dále jen „AT“) jako odměna za zastupování ve výši 4.200,- Kč za 2 provedené úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. převzetí zastoupení a sepsí žaloby (odměna za 1 úkon právní služby ve výši 2.100,- Kč stanovena dle § 9 odst. 3 písm. f) a § 7 bod 5 AT), a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 600,- Kč, tj. 2 x 300,- Kč dle § 13 odst. 3 AT. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a o.s.ř., týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s.ř.s., § 159, § 160 odst. 1 o.s.ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku. Místo plnění určil soud dle ust. § 149 o.s.ř. per analogiam.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **m o ž n o** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí nebo nařízení exekuce.

V Ostravě dne 5. června 2014

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu