



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a Mgr. Jiřího Gottwalda v právní věci žalobce **M. B.**, zastoupeného Mgr. Zdeňkem Machem, advokátem se sídlem v Přerově, Dr. Skaláka 10, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem v Olomouci, Jeremenkova 40a, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7.10.2011, č.j. KUOK 110283/2011, ve věci pokuty za správní delikt,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 7.10.2011, č.j. KUOK 110283/2011, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 7.800 Kč ve lhůtě 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Zdeňka Macha, advokáta se sídlem v Přerově, Dr. Skaláka 10.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7.10.2011 č.j. KUOK 110283/2011, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Přerova ze dne 2.8.2011 č.j. MMPr/107982/2011/STAV/ZP/ČA, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 10.000,- Kč za porušení povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou Statutárního města Přerova č. 2/2010.

V podané žalobě žalobce namítl, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s jeho námitkami. Zejména se jedná o námitku, že obecně závazná vyhláška města Přerova č. 2/2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území Statutárního města Přerova (dále jen OZV), je v kolizi se zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen zákon č. 200/1990 Sb.), jelikož ust. § 52 odst. 6 zákona č. 360/2000 Sb., o silničním provozu, v platném znění (dále jen zákon č. 361/2000 Sb.) upravuje shodnou problematiku a porušení tohoto ustanovení je sankcionováno jako přestupek podle ust. § 22 odst. 1 písm. g) zákona č. 200/1990 Sb. Sankce za tento přestupek je ve výši 2.500,- Kč. Podle žalobce jedno a totéž jednání osob nemůže být upraveno v zákoně a současně v OZV, přičemž OZV stanoví za stejné jednání sankci vyšší než zákonný právní předpis. V popsané kolizi OZV se zákonnou úpravou spatřuje žalobce překročení hranice samostatné působnosti a pravomocí obce. Dále žalobce namítl, že OZV může dopadat pouze na majetek ve vlastnictví obce a nemůže se vztahovat na pozemní komunikace patřící Olomouckému kraji. Žalobce také nesouhlasí s tím, jak se žalovaný vypořádal s otázkou společenské škodlivosti skutku, kdy odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) ze dne 30.3.2011 sp. zn. 1 Afs 14/2011 považuje za příliš obecný. Se závěry, které z něj žalovaný dovodil, žalobce nesouhlasí. Žalobce rovněž namítl, že ust. čl. 3 OZV neporušil, neboť náklad, který vezl, byl štěrk, který při únorových teplotách byl nepochybně zmrzlý a navíc byl ještě pokropený. Tím došlo k řádnému zajištění nákladu „jiným vhodným způsobem“, takže nemohlo dojít k porušení povinnosti stanovené OZV. V další části žaloby žalobce namítl, že předmětná OZV je zjevným překročením zákonného zmocnění § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění (dále jen zákon o obcích). Ochrana ovzduší, která je primárním cílem OZV, je předmětem zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění (dále jen zákon č. 86/2002 Sb.), v jehož ust. § 7a jsou upraveny tzv. nízkoemisní zóny. Není proto možné, aby OZV regulovala problematiku, která je předmětem označeného zákona. Jedná se tedy o záležitosti, které nespádají do samostatné působnosti obce, ale do působnosti přenesené.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že žalobní body se shodují s odůvodněním podaného odvolání, s nímž se žalovaný vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že předmětem rozhodování správních orgánů I. a II. stupně nebylo posuzování zákonnosti vyhlášky, což jim nepřísluší, ale správního řízení, jehož předmětem bylo posouzení, zda žalobce spáchal správní delikt, jehož skutková podstata je uvedena v § 58 odst. 4 zákona o obcích. Předmětná OZV byla vydána jako reakce na dlouhodobě zhoršenou imisní situaci na území města Přerova a byla také řádně zveřejněna. Návrhem OZV se ještě před její účinností (od 1.1.2011) zabývalo ministerstvo vnitra, které vypracovalo právní rozbor této OZV. Dospělo přitom k závěru, že OZV je v souladu se zákonem. Žalovaný vyjádřil nesouhlas s názorem žalobce, že OZV se může vztahovat pouze na majetek obce. Jedná se o právní předpis, který je všeobecně závazný pro všechny adresáty právní povinnosti, jimiž jsou všichni provozovatelé vozidel účastnících se provozu na pozemních komunikacích podle zákona č. 361/2000 Sb. při přepravě sypkých nebo obdobných materiálů na území Statutárního města Přerova. Zdůraznil, že jelikož je OZV platná a účinná, je nezbytné podle ní postupovat. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen s.ř.s.) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že správním orgánem I. stupně bylo dne 2.3.2011 vydáno oznámení o zahájení správního řízení – uložení pokuty žalobci podle § 58 odst. 4 zákona o obcích pro porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce, a to ust. čl. 3 OZV č. 2/2010. Podnětem k tomuto postupu bylo oznámení policie o provedení silniční kontroly, z něhož vyplývá, že žalobce jako provozovatel motorového vozidla převážel materiál „štěrk“ v Přerově na ulici Generála Štefánika a nákladové prostory tohoto motorového vozidla ani přípojného vozidla nebyly uzavřeny ani vybaveny žádným zařízením, které by zabezpečovalo náklad proti úletům a úsypům přepravovaného materiálu. Rozhodnutím ze dne 5.4.2011 č.j. MMPr/046128/2011/ZP/ČA byla žalobci uložena pokuta ve výši 10.000,- Kč za spáchání deliktu podle ust. § 58 odst. 4 zákona o obcích, jehož se dopustil porušením povinnosti stanovené čl. 3 odst. 1 OZV. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na jehož základě bylo rozhodnutí zrušeno, a to rozhodnutím žalovaného ze dne 8.6.2011 č.j. KUOK 61077/2011, neboť nebyla dostatečně odůvodněna výše uložené pokuty. V dalším řízení vydal správní orgán I. stupně další rozhodnutí dne 2.8.2011 pod č.j. MMPr/107982/2011/STAV/ZP/ČA, jímž bylo věcně rozhodnuto stejným způsobem. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 22.8.2011 odvolání, v němž namítl kolizi OZV se zákonem č. 200/1990 Sb. v návaznosti na totožnou

úpravu v zákoně č. 361/2000 Sb., dále nedostatečnost závěrů správního orgánu o společenské škodlivosti jednání žalobce, jakož i to, že se povinnosti stanovené OZV nedopustil. O odvolání žalobce bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného. Spolu se správním spisem předložil žalovaný také právní rozbor předmětné OZV vypracovaný ministerstvem vnitra dne 14.12.2010.

Dle ust. čl. 3 odst. 1 a 2 OZV 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. Povinnost stanovená předchozím odstavcem není splněna pouhým pokropením sypkého nebo obdobného materiálu.

Podle ust. § 52 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb. při přepravě sypkých substrátů musí být náklad zajištěn tak, aby nedocházelo k jeho samovolnému odlétávání.

Podle ust. § 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb. pro účely tohoto zákona provozovatel vozidla je vlastník vozidla nebo jiná fyzická nebo právnická osoba zmocněná vlastníkem k provozování vozidla vlastním jménem.

Podle ust. § 22 odst. 1 písm. g) zákona č. 200/1990 Sb. přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích poruší omezení jízdy některých vozidel podle zvláštního právního předpisu (jímž je zákon č. 361/2000 Sb. – poznámka soudu).

Podle ust. § 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.

Primární žalobní námitkou stejně jako v případě odvolání je kolize právních povinností upravených předmětnou OZV se zákonnou úpravou obsaženou v zákonech č. 361/2000 Sb. a č. 200/1990 Sb. V napadeném rozhodnutí se žalovaný s touto odvolací námitkou vypořádal na str. 3 v odst. 4 tak, že poukázal na přípis Ministerstva vnitra ČR ze dne 13.12.2010 č.j. MV-109484-2/ODK-2010, jehož součástí je právní rozbor obecně závazné vyhlášky ze dne 14.12.2010 s tím, že tento je součástí spisového materiálu a jeho obsahem je mj. posouzení hlediska případné kolize OZV se zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění a se zákonem č. 361/2000 Sb. Závěrem právního rozboru je, že OZV je v souladu se zákonem. Dále žalovaný uvedl, že žalobci byla dána možnost nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí. Podle ust. § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen správní řád) odvolací orgán přezkoumává správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Podle ust. § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se správní orgán

vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Dle uvedené zákonné úpravy je funkcí odůvodnění správního rozhodnutí doložit správnost a zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jednou z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Nejen správní orgán I. stupně, ale také odvolací správní orgán je povinen v souladu s ust. § 68 odst. 3 správního řádu vypořádat se s námitkami účastníků řízení, resp. námitkami odvolacími, přičemž z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 23.7.2009 č.j. 9 As 71/2008-109). V posuzované věci žalovaný námitku žalobce o kolizi OZV s právní úpravou obsaženou v zákonech jako normách vyšší právní síly vypořádal zcela nedostačujícím způsobem, z něhož nejsou zřejmé ani obsah a důvody uvedené v právním rozboru OZV zpracovaném ministerstvem. Tuto písemnost lze přitom považovat pouze za jeden z podkladů rozhodnutí správního orgánu. Žalovaný se omezuje toliko na konstataci závěru tohoto právního rozboru vyznívajícího tak, že posuzované právní normy jsou ve vzájemném souladu. Napadené rozhodnutí tak zcela postrádá vyjádření věcných důvodů, pro které je tato odvolací námitka považována za nedůvodnou a rovněž zcela postrádá jakoukoliv vlastní úvahu správního orgánu. Je nutno zdůraznit, že ministerstvo vnitra v posuzované věci mělo postavení správního orgánu dozorujícího vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a nikoliv orgánu s rozhodovací pravomocí. Žalovaný proto nemohl bez dalšího odkázat na závěry obsažené v označené listině zpracované ministerstvem vnitra, ale jako správní orgán pravomocný k vydání napadeného rozhodnutí byl povinen se s touto odvolací námitkou vypořádat věcně, včetně své vlastní úvahy. Jelikož tak neučinil, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Je třeba zdůraznit, že na povinnosti žalovaného řádně se vypořádat s označenou odvolací námitkou nic nemění skutečnost, že se žalobce seznámil či mohl seznámit s obsahem správního spisu. Možnost nahlédnout do podkladů rozhodnutí je procesním právem účastníka řízení a realizace tohoto práva nedává správnímu orgánu důvod k tomu, aby se dostatečně přesvědčivě nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Jak judikoval zdejší soud již ve svém rozsudku ze dne 25.1.2007 č.j. 19Cad 88/2006-7, rozhodnutí, tedy výrok i jeho odůvodnění, musí být jasné a přesvědčivé nejen pro účastníky správního řízení, ale i ostatní orgány a osoby, aniž by se k pochopení rozhodnutí musely seznamovat s obsahem správního spisu. Jakkoliv tedy žalovaný pravděpodobně sdílí názory ministerstva vnitra vyjádřené v právním rozboru OZV, je nezbytné, aby je jednak přezkoumatelným způsobem vyjádřil v odůvodnění napadeného rozhodnutí a jednak doplnil v souladu se zákonným požadavkem ust. § 68 odst. 3 správního řádu, jenž se vztahuje i na rozhodování odvolacích orgánů, o svou vlastní úvahu. Krajský soud rovněž podotýká, že nelze akceptovat názor žalovaného, že předmětem správního řízení bylo posouzení, zda žalobce spáchal správní delikt a nikoliv zákonnost předmětné OZV. Pokud účastník řízení namítá v odvolání zákonnost aplikované právní normy, jde nepochybně o věcnou odvolací námitku, s níž je odvolací orgán povinen se vypořádat.

Vzhledem k tomu, že krajský soud posoudil napadené rozhodnutí ohledně shora označené odvolací námitky jako nepřezkoumatelné, neshledal za této procesní situace důvod zabývat se dalšími žalobními námitkami, když to považuje za předčasné. Podmínkou meritorního přezkumu zákonnosti rozhodnutí správního orgánu na základě podané žaloby je rozhodnutí obsahující dostatečně určité a srozumitelné odůvodnění, v němž se odvolací orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu náležitě vypořádá s jednotlivými námitkami účastníků řízení (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7.11.2011 č.j. 9Ca 228/2009-68).

Na základě shora uvedeného krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil podle ust. § 76 odst. 1 s.ř.s. pro vady řízení spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.). Současně krajský soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Při novém projednání věci je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť procesně úspěšnému žalobci vzniklo právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly zaplacením soudního poplatku ve výši 3.000,- Kč a dále v souvislosti s právním zastoupením, a to za 2 úkony právní služby po 2.100,- Kč a 2x režijní paušál po 300,- Kč, tj. celkem 4.800,- Kč (ust. § 6 odst. 1, § 7, § 9 odst. 1, § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v platném znění). Celková částka nákladů řízení tak činí 7.800,- Kč. Vzhledem k odlišné úpravě s.ř.s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění (dále jen o.s.ř.), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, stanovil soud žalovanému k plnění lhůtu 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (ust. § 154 odst. 5 s.ř.s., § 159 a § 168 o.s.ř.). Podle ust. § 149 odst. 1 o.s.ř. za použití ust. § 64 s.ř.s. zavázal soud žalovaného zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

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

V Ostravě dne 29. srpna 2013

JUDr. Monika Javorová

předsedkyně senátu