



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **M. B.**, zast. Mgr. Zdeňkem Machem, advokátem, se sídlem Dr. Skaláka 10, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2011, č. j. KUOK 110283/2011, o uložení pokuty, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 8. 2013, č. j. 22 A 242/2011 - 33,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 2.400 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Zdeňka Macha, advokáta se sídlem Dr. Skaláka 10, Přerov.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále též „stěžovatel“) brojí proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“) ze dne 29. 8. 2013, č. j. 22 A 242/2011 - 33, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 7. 10. 2011, č. j. KUOK 110283/2011, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Přerova, jako správního orgánu prvního stupně, o uložení pokuty. Tímto rozhodnutím ze dne 2. 8. 2011, č. j. MMPPr/107982/2011/STAV/ZP/ČA, správní orgán prvního uložil žalobci pokutu ve výši 10.000 Kč za spáchání deliktu podle § 58 odst. 4 zákona o obcích, jehož se jako provozovatel v rozhodnutí blíže identifikovaného nákladního silničního motorového vozidla s přívěsem dopustil dne 3. 2. 2011 porušením povinnosti stanovené 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.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalovaného žalobce namítal, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s jeho odvolacími námitkami. K tomu jmenovitě v žalobě především, v návaznosti na obsah odvolání opakovaně, namítal, že předmětná obecně závazná vyhláška je v kolizi se zákonem 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve spojení se zákonem o přestupcích, které již dané jednání a sankci za ně upravují, přičemž daná obecně závazná vyhláška v tomto případě za stejné jednání vede k sankci vyšší, a to v daném případě čtyřnásobně, než uvedená zákonná úprava, která má vyšší právní sílu. V úpravě provedené danou obecně závaznou vyhláškou žalobce spatřoval překročení hranice samostatné působnosti a pravomoci obce, jmenovitě zjevné překročení zákonného zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. c) obecního zřízení. Dále měl žalobce za to, že obecně závazná vyhláška může dopadat pouze na majetek obce, a nemůže se vztahovat na pozemní komunikace patřící Olomouckému kraji, jak tomu bylo v případě ulice Generála Štefánika, kde bylo jeho vozidlo kontrolováno. Současně nesouhlasil s tím, že by neeliminovat společenskou škodlivost svého jednání, když v souladu s předmětnou obecně závaznou vyhláškou tzv. jiným vhodným způsobem bránil úletům prachu a úletům nebo úsypům tuhých částí přepravovaného materiálu. Vezl šterk, který byl pokropen, a ten byl při únorových teplotách nepochybně zmrzlý. Žalobu žalobce uzavřel konstatováním, že správní orgán nemohl rozhodnout správně, když vycházel z obecně závazné vyhlášky, která upravuje záležitosti nespádající do samostatné působnosti obce. Tato regulovala problematiku, která je sama o sobě předmětem úpravy ve výše uvedeném zákoně. č. 361/2000 Sb. Jak judikoval ústavní soud, obec může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti jen na základě a v mezích zákona, k vydání takové obecně závazné vyhlášky je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.

Krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí krajský soud shledal v té jeho části, kde žalovaný reagoval na odvolací námitku žalobce o kolizi předmětné obecně závazné vyhlášky s právní úpravou obsaženou v zákonech, jako předpisech vyšší právní síly. Vypořádání se s touto námitkou krajský soud označil za nedostačující. Uvedl, že žalovaný se s touto odvolací námitkou vypořádal toliko tak, že se odvolal na přípis Ministerstva vnitra ze dne 13. 12. 2010, jehož součástí je právní rozbor dané obecně závazné vyhlášky s tím, že tento rozbor je součástí spisového materiálu a jeho obsahem je mj. posouzení z hlediska příp. kolize obecně závazné vyhlášky se zákonem č. 13/1997 Sb. a zákonem č. 361/2000 Sb., přičemž závěrem daného právního rozboru je, že daná obecně závazná vyhláška je v souladu se zákonem. Žalovaný k tomu současně také ještě uvedl, že žalobci byla dána možnost nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí. Napadené rozhodnutí žalovaného tak podle krajského soudu zcela postrádá vyjádření věcných důvodů, pro které je tato odvolací námitka považována za nedůvodnou, a rovněž postrádá jakoukoliv vlastní úvahu správního orgánu. Ministerstvo vnitra mělo v posuzované věci postavení dozorujícího orgánu ve vztahu k vydávání obecně závazných vyhlášek, a nikoliv orgánu s rozhodovací pravomocí. Jeho písemnost tak lze považovat pouze za jeden z podkladů rozhodnutí správního orgánu. 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 námitkou vypořádat věcně, včetně své vlastní úvahy. Jelikož tak žalovaný neučinil, shledal krajský soud

pokračování

napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na tomto závěru podle krajského soudu nic nemění skutečnost, že žalobci byla dána možnost nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí. Krajský soud rovněž podotkl, že nelze akceptovat závěr žalovaného, že předmětem správního řízení bylo posouzení, zda žalobce spáchal správní delikt a nikoliv zákonnost předmětné obecně závazné vyhlášky, neboť 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 této odvolací námitky jako nepřezkoumatelné, neshledal za této procesní situace důvod zabývat se dalšími žalobními námitkami, neb to považoval za předčasné.

V kasační stížnosti podané s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že jako odvolací orgán má vyslovit názor na zákonnost obecně závazné vyhlášky obce vydané v samostatné působnosti. I kdyby přikročil k přezkoumání zákonnosti obecně závazné vyhlášky a dospěl k závěru, že je v rozporu se zákonem, musel by svou úvahu pokládat za irelevantní, neboť nemá žádné právním řádem založené možnosti nepřihlížet k platnému a účinnému právnímu předpisu, a také není oprávněn podat návrh na zrušení právního předpisu Ústavnímu soudu. Jediným v úvahu přicházejícím nástrojem z jeho strany je tak možnost podnětu Ministerstvu vnitra na vykonání dozorové činnosti vůči obecně závazné vyhlášce. I toto opatření by však s ohledem na již existující závěr Ministerstva vnitra k dané obecně závazné vyhlášce byl úkon nadbytečný. Navíc takový nástroj není plnohodnotný, neboť jeho uplatnění nelze přímo promítnout do probíhajícího správního řízení. Pokud by stěžovatel přistoupil na argumentaci krajského soudu a dospěl by k závěru, že se má zabývat kolizí mezi zákonem č. 361/2000 Sb. a danou obecně závaznou vyhláškou, měl by se potom v každém řízení zabývat souladem nejen obecně závazných vyhlášek ale i jiných právních předpisů se zákony. Tento požadavek je podle názoru stěžovatele v rozporu se zásadami správního řízení a ústavními principy. Stěžovatel se domnívá, že postupoval v souladu se všemi relevantními právními předpisy, a v rozhodnutí vypořádal všechny námitky žalobce vznesené v průběhu řízení. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž se s jejím obsahem neztotožňuje, a naopak souhlasí s rozsudkem krajského soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel v podané kasační stížnosti uplatnil, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel nesouhlasí s tím, že, jak uvádí krajský soud, je jeho napadené rozhodnutí v části, kde reagoval na odvolací námitku žalobce o kolizi předmětné obecně závazné vyhlášky s právní úpravou obsaženou v zákonech, jako předpisech vyšší právní síly, je nepřezkoumatelné, neboť se s touto odvolací námitkou vypořádal toliko tak, že se odvolal na přípis Ministerstva vnitra ze dne 13. 12. 2010, v němž se podává právní rozbor dané obecně závazné vyhlášky s tím, že tato obecně závazná vyhláška je v souladu se zákonem a

tento přípis ministerstva je současně součástí spisového materiálu. Stěžovatel dále také nesouhlasně uvádí, že v rozhodnutí vypořádal všechny odvolací námitky žalobce.

Nejvyšší správní soud nejprve poznamenává, že vzhledem k tomu, že krajský soud posoudil napadené rozhodnutí ohledně odvolací námitky o kolizi předmětné obecně závazné vyhlášky s právní úpravou obsaženou v označených zákonech jako nepřezkoumatelné, a neshledal za této procesní situace důvod zabývat se dalšími žalobními námitkami, když to považoval za předčasné, je předmětem sporu v této fázi přezkumu napadeného rozhodnutí vypořádání se toliko s uváděnou jmenovitou odvolací námitkou.

V posuzované otázce je v první řadě nepochybně třeba souhlasit s tím, že za daného právního stavu krajskému úřadu nepřísluší, a to ani v rovině tzv. abstraktní kontroly norem, ale ani v rovině tzv. konkrétní kontroly norem, závazným a konečným způsobem posuzovat zákonnost obecně závazné vyhlášky obce vydané v její samostatné působnosti. To přísluší výlučně Ústavnímu soudu, přičemž klíčovou roli zde sehraje Ministerstvo vnitra jako orgán dozoru nad výkonem samostatné působnosti obcí, a jemu také v případě potřeby, nebude-li nezbytná náprava zjednána jinak, přísluší v předepsané proceduře podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky nebo její části. K tomu Nejvyšší správní soud jen stručně poznamenává, že čl. 104 Ústavy České republiky explicitně zakotvuje právo zastupitelstev obcí vydávat v mezích své samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky, a regulovat tak vlastní záležitosti ve věcech místní samosprávy. Obecně závazné vyhlášky jsou jedním z pramenů práva, a je proto třeba u nich jako takových z pohledu adresátů v nich obsažených povinností respektovat jejich legalitu i legitimitu, a také se jimi řídit. Zákon o obcích ve svém § 10, stejně jako některé jiné zákony ve svých ustanoveních, potom vymezuje jmenovité okruhy věcné působnosti k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí. Ústavní soud přitom po řadu let vycházel z právního názoru, že obce mohly přijímat obecně závazné vyhlášky, jimiž byly ukládány povinnosti jediné tehdy, pokud k tomu byly výslovně zákonem zmocněny. Plenárním nálesem Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp.zn. Pl ÚS 45/06 (www.concourt.cz) ukládat povinnosti však došlo k významnému posunu v jeho nazírání na zákonné podmínky pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí. Ústavní soud v tomto nálezu dospěl k závěru, že obce k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti podle § 10 zákona o obcích již žádné další zákonné zmocnění nepotřebují. Současně stanovil, že obecně závazné vyhlášky obcí mohou upravovat toliko záležitosti v zájmu obce a občanů obce, nikoliv záležitosti krajského nebo celostátního významu, a dále také, že se nesmí dostat do rozporu se zákonem. Ve spojení s posledně uvedeným je významný závěr citovaného nálezu, že 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.

Dále je podle názoru nejvyššího správního soudu stejně tak třeba souhlasit se stěžovatelem v tom, že mu jako odvolacímu orgánu právní úprava neumožňuje, aby v situaci, kdy při svém rozhodování příp. dojde k závěru, že obecně závazná vyhláška, která byla při řešení věci aplikována, je v rozporu se zákonem, sám předložil danou obecně

pokračování

závaznou vyhlášku k posouzení Ústavnímu soudu, popř. se jí po učinění vlastního právního názoru nebyl povinen dále řídit.

Na straně druhé je potom mimo jakoukoliv pochybnost, že stěžovatel jako odvolací orgán k podanému odvolání přezkoumává ve spojení s uplatněnými odvolacími námitkami, jestli bylo napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vydáno v souladu se zákonem, a jestli proces jeho vydání nebyl stížen takovými procesními vadami, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. S uplatněnými odvolacími námitkami se přitom odvolací orgán musí vypořádat vždy tak, aby bylo jeho rozhodnutí o odvolání přezkoumatelné.

Požadavkem na řádné vypořádání všech odvolacích námitek jako podmínkou přezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval již ve své dřívější judikatuře, a dnes lze jeho judikaturu v tomto směru považovat již za ustálenou. Tak např. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře uvedl: *Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů* [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], viz rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84; nebo dále: *Neobsahuje-li rozhodnutí odvolacího orgánu informace o tom, jak se vypořádal s odvolacími námitkami, jedná se o porušení § 68 odst. 3 za použití § 93 odst. 1 správního řádu z roku 2004 a podstatnou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí o věci samé* [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], viz rozsudek KS v Brně ze dne 14. 11. 2007, č. j. 29 Ca 203/2006 - 61; popř.: *Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené. Nevypořádá-li se správní orgán s námitkou účastníka, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí* [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., viz rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, všechny přístupny na www.nssoud.cz.

Předmětná odvolací námitka se dovolávala nezákonnosti aplikované obecně závazné vyhlášky, spočívající v tom, že obsahovala skutkovou podstatu správního deliktu, jejímuž ustanovení oba správní orgány podřadily zjištěné jednání žalobce, a to současně s tím, že podle žalobceva názoru stejnou skutkovou podstatu obsahuje zákon č. 361/2000 Sb., v § 52 odst. 6, který by měl mít před úpravou v dané obecně závazné vyhlášce přednost, neboť jde o právní úpravu, která má vyšší právní sílu. Přitom maximální postih za naplnění dané skutkové podstaty podle zákona 361/2000 Sb. může (mohl) být, ve spojení se zákonem o přestupcích, toliko 2.500 Kč, zatímco žalobce dostal při aplikaci dané obecně závazné vyhlášky, ve spojení se zákonem o obcích, pokutu 10.000 Kč. Obsahově vzato tak tato odvolací námitka rozporovala správnost podřazení zjištěného jednání příslušné skutkové podstatě správního deliktu v právní úpravě.

Jakkoliv Nejvyšší správní soud souhlasil s tím, že krajskému úřadu jako odvolacímu orgánu meritorně nepřisluší rozhodovat o zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce vydané v samostatné působnosti, podle které správní orgán prvního stupně rozhodoval,

stejně jako mu nepřísluší podat návrh na její případné zrušení Ústavnímu soudu, popř., že by se jí po učinění si vlastního právního názoru o její nezákonnosti nemusel dále řídit, nemůže již souhlasit s tím, že není povinností odvolacího orgánu se k dané odvolací námitce (vyhodnocené podle jejího obsahu) vypořádat s tím, zda bylo předmětné jednání zakládající odpovědnost za správní delikt prvostupňovým správním orgánem, při v odvolání namítaném rozporu či konkurenci dvou úprav (zákonné a podzákonné, s poukazem, že zákonná úprava je úpravou vyšší právní síly) správně podřazeno příslušné právní úpravě. Vypořádání se s touto odvolací námitkou (aniž by Nejvyšší správní soud chtěl předjímat jeho závěry) mělo být věcné, s vysledovatelnou vlastní úvahou odvolacího správního orgánu. Tak tomu ovšem v posuzované věci nebylo.

Krajský úřad jako stěžovatel argumentuje tak, že k posouzení zákonnosti předmětné obecně závazné vyhlášky tady bylo již písemné vyjádření Ministerstva vnitra, a to se závěrem, že daná obecně závazná vyhláška v souladu se zákonem je. Samotnému krajskému úřadu v odvolacím řízení toto posouzení nepříslušelo, a bylo by podle jeho názoru nadbytečné, aby případně dával znovu podnět k posouzení dané obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra. Nicméně v dané kasační stížnosti se krajský soud částečně do jistého hodnocení a vlastních úvah stran dané obecně závazné vyhlášky obce již pouští.

K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného nezrušil proto, že krajský úřad měl sám závazně posoudit zákonnost dané obecně závazné vyhlášky, nebo že se neobrátil na Ministerstvo vnitra s podnětem opakovaného posouzení zákonnosti dané obecně závazné vyhlášky, nýbrž proto, že dostatečně neodůvodnil, tedy nevyargumentoval, proč uvedenou odvolací námitku považoval za lichou. Pouhý odkaz na existentní vyjádření Ministerstva vnitra k zákonnosti předmětné obecně závazné vyhlášky z doby jejího přijetí, jako jeden z podkladů pro rozhodnutí, měl krajský soud za nedostačující. A s tím se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud.

Současně přitom nelze mít za vyloučené, pokud by se byl krajský úřad pustil do úvahy, která z dvou k aplikaci v dané věci žalobcem nabízených „konkurenčních“ právních úprav (obecně závazná vyhláška ve spojení se zákonem o obcích, nebo zákon č. 361/2000 Sb., ve spojení se zákonem o přestupcích) má mít přednost a proč, že by se po zvážení konkrétních námitek žalobce příp. rozhodl i pro podání podnětu Ministerstvu vnitra k opakovanému posouzení zákonnosti dané obecně závazné vyhlášky. Potom by krajský úřad také zřejmě musel předmětné správní řízení do zaujetí příslušného stanoviska Ministerstva vnitra přerušit. Stejně tak si lze dost dobře představit i to, že by stěžovatel v odezneném odvolacím řízení příp. snesl dostatečně přezkoumatelné důvody pro žalované rozhodnutí. Tak tomu ovšem v nyní přezkoumávané věci v napadeném rozhodnutí žalovaného nebylo. Bylo-li napadené rozhodnutí žalovaného shledáno jako nepřezkoumatelné, bylo zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení proto, aby ve věci rozhodl znovu a rozhodnutí přezkoumatelně odůvodnil.

Na základě všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po prostudování obsahu spisu a přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě k závěru, že v dané věci nebyly naplněny tvrzené důvody podané kasační stížností. Kasační stížnost

pokračování

tak Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 2 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, takže mu náhrada nákladů řízení nepřísluší. Úspěšnému žalobci vzniklo právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly v souvislosti s právním zastoupením, a to za jeden úkon právní služby (písemné vyjádření ke kasační stížnosti) á 2.100 Kč a 1 x režijní paušál á 300 Kč, tedy celkem 2.400 Kč (§ 6 odst. 1, § 7, § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), veznění pozdějších předpisů). K plnění soud stanovil žalovanému lhůtu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a žalovaného zavázal zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. července 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu