

**SPRÁVNÍ DELIKTY A POŽADAVEK FORMY
PRÁVNÍ ÚPRAVY POVINNOSTÍ NA PŘÍKLADU
MÍSTNÍ REGULACE POZEMNÍ DOPRAVY -
ADMINISTRATIVE DELICTS AND
REQUIREMENT OF LEGAL REGULATION
FORM OF DUTIES WITHIN THE EXAMPLE OF
LOCAL TRAFFIC REGULATION**

DAVID HEJČ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá problematikou formy právní úpravy povinností z oblasti provozu na pozemních komunikacích v podzákoně právní úpravě. Pozornost bude věnována zejména otázce dostatečnosti v zákoně definované činnosti, která se v určitém místě zakazuje nebo přikazuje účastníkům silničního provozu prostřednictvím podzákoně právní úpravy.

Key words in original language

správní delikt, ukládání povinností, výhrada zákona, podzákoná právní úprava, místní regulace pozemní dopravy

Abstract

The proposal deals with issue of legal regulation form of duties from the area of local traffic regulation in secondary legal regulation. Attention will be mainly paid to question of sufficient degree of activity definition, which is prohibited or commanded by secondary legal regulation for road users in certain places.

Key words

administrative delicts, imposing of duties, reservation of Act, secondary legal regulation, local traffic regulation

1. ÚVOD

Správním deliktem je pouze jednání nedovolené, protiprávní. Protiprávnost je tak výchozím pojmovým znakem každého správního deliktu. Aby tedy mohlo jít o správní delikt, musí být porušena (nesplněna) nějaká právní povinnost vyplývající z normy správního práva, a to ať už vyjádřená explicitně - pozitivní dikcí, nezávisle na normativním vyjádření skutkové podstaty správního deliktu (sankční

norma pak navazuje, resp. odkazuje na tyto povinnosti), nebo vyjádřená negativní dikcí, a to až přímo v sankční normě.¹

Čl. 4 odst. 1 Listiny přitom stanoví, že veřejná moc může ukládat jednotlivcům povinnosti, jen pokud je splněna formální podmínka, že tak může učinit jen na základě zákona a v jeho mezích (tedy jen ústavním zákonem nebo zákonem). Měla-li by být povinnost uložena podzákonným právním předpisem nebo některým jiným aktem nižší první síly, musí mít takový akt bezprostřední vazbu na prvotní normativní akt ve formě zákona a na limity v něm obsažené.²

Podstatné tedy je, že za správní delikt může být označeno jen takové jednání, kterým je porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená v zákoně nebo uložená na jeho základě.³ Zákodárce tedy nemůže delegovat na moc výkonnou uložení primárních povinností, za jejichž porušení by vznikla deliktní odpovědnost, podzákonná úprava totiž vždy musí ctít účel a smysl zákonem definovaných povinností. Stanoví-li podzákonná úprava sama, bez opory v zákoně, definiční znak, na který je povinnost vázána, jde o úpravu, která nemůže zakládat odpovědnost za správní delikt.⁴

A právě problematice dostatečnosti naplnění uvedené výhrady zákona při stanovení povinností, jejichž porušení má být správním deliktem, se věnuje předkládaný příspěvek, a to zejména v souvislosti s ukládáním povinností, které jsou podzákonnou právní úpravou adresovány účastníkům silničního provozu a vedou k místní (lokální) regulaci provozu na pozemních komunikacích. Ve vymezené problematice má přitom stěžejní postavení soudní judikatura, především Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, o jejíž analýzu se opírají závěry příspěvku. Cílem příspěvku je poskytnout teoretická i praktická východiska pro úvahy nad dostatečností zákonného základu pro ukládání povinností z oblasti místní regulace dopravy.

2. VÝVOJ SOUDNÍ JUDIKATURY

Problematikou zákonného základu pro ukládání povinností v oblasti místní regulace dopravy se zabývá jeden z poměrně nedávných

¹ Mates, P: Základy správního práva trestního, Praha: C.H. Beck, 2010, ISBN 9788074003578. s. 13.

² Klíma, K. et al: Komentář k ústavě a k listině: 2. díl, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 9788073801403.

³ Hendrych, D. et al: Správní právo: obecná část, Praha: C.H. Beck, 2009, ISBN 9788074000492. s. 448.

⁴ Wagnerová, E. et al: Listina základních práv a svobod: komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2012, ISBN 9788073577506.

rozsudků Nejvyššího správního soudu,⁵ ve kterém tento soud posuzoval, zda povinnost uložená v nařízení vlády, kterým se stanoví ochranné pásmo přírodních léčivých zdrojů Františkovy Lázně,⁶ má ve shora uvedeném smyslu dostatečný zákonný základ. Konkrétně šlo o stanovení zákazu parkovat s motorovými vozidly mimo vyhrazená parkoviště a uzavřené garáže,⁷ který byl v tomto podzákonném právním předpise stanoven na základě zmocnění lázeňského zákona.⁸ V těchto zmocňovacích ustanoveních lázeňského zákona je uvedeno, že v ochranném pásmu je *zakázáno provádět činnosti, které mohou negativně ovlivnit chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti zdroje a jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje* a dále že tyto zakázané činnosti má stanovit předmětný podzákonný právní předpis, kterým je uvedené nařízení vlády. Nejvyšší správní soud se v tomto případě tedy zabýval otázkou, zda uvedené zmocnění v lázeňském zákoně je dostatečné pro to, aby v daném nařízení vlády mohla být stanovena výše uvedená povinnost omezení stání vozidel v určité oblasti, resp. aby jím byl tímto způsobem regulován místní provoz.

K tomu Nejvyšší správní soud učinil závěr, že příslušné ustanovení lázeňského zákona dostatečně nedefinuje zakázané činnosti, tedy konkrétně jakým nekonáním mají adresáti této normy povinnost se zdržet činností, které mohou negativně ovlivnit vlastnosti zdroje. Soud totiž v tomto rozhodnutí argumentuje tím, že předmětná ustanovení místo toho odkazují na podzákonný právní předpis, přičemž však v ustanoveních vztahujících se k zakázaným činnostem nejsou zákonem dostatečně upraveny meze práv ani povinnosti adresátů těchto zákazů. V předmětném nařízení vlády je tedy podle Nejvyššího správního soudu stanovena povinnost místní regulace pozemní dopravy, která nemůže být za těchto okolností upravena v podzákonném předpise, ale pouze v zákoně.⁹

Z uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu zdá se vyplývat, že dostatečnost zákonného základu v podzákonné právní úpravě vyžaduje úpravu mezi práv a povinnostmi zakázaných činností alespoň v podobě, jako je tomu v případě místní regulace provozu na území národních parků prostřednictvím návštěvního řádu, který vydává orgán ochrany přírody a krajiny ve formě opatření obecné povahy (vztah zákonné úpravy a povinností uložených opatřením obecné povahy je stejný jako v případě podzákonných právních předpisů,

⁵ Rozhodnutí NSS ze dne 30. července 2009, sp. zn. 7 As 32/2009.

⁶ Nařízení vlády č. 152/1992 Sb., o ochranných pásmech přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně.

⁷ § 2 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 152/1992 Sb., o ochranných pásmech přírodních léčivých zdrojů lázeňského místa Františkovy Lázně.

⁸ §§ 22 a 23 zákona č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon.

⁹ Rozhodnutí NSS ze dne 30. července 2009, sp. zn. 7 As 32/2009.

blíže viz následující kapitola).¹⁰ Zákonné zmocnění k uložení povinností místní regulace dopravy návštěvním řádem je totiž následující: *na území národních parků je omezen vstup, vjezd, volný pohyb osob mimo zastavěné území a rekreační a turistická aktivita osob a dále podmínky tohoto omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou zakázány, stanoví tento zákon a návštěvní řády*.¹¹

Podobně rezervovaný přístup k problematice dostatečné úpravy povinností v zákoně zaujal Nejvyšší správní soud také v jednom z následně vydaných rozhodnutí, a to ve věci povinného očkování, kde obdobně jako v předchozím případě byla podle názoru soudu v zákoně o ochraně veřejného zdraví stanovena povinnost očkování příliš obecně.¹² Proto z povinností, které se ukládají ve vyhlášce k provedení uvedené zákonem stanovené obecné povinnosti podrobit se očkování, nelze, podle předmětného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, pro nedostatečný zákonný základ dovozovat z porušení těchto prováděcích povinností žádnou správně právní odpovědnost.

Uvedené dva rozsudky Nejvyššího správního soudu tedy ukazují na poměrně restriktivní přístup k možnostem ukládání povinností podzákonnými právními předpisy. Nutno doplnit, že dokonce v případě ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, kterým se stanovila povinnost podrobit se očkování, nelze hovořit o takové míře obecnosti, jako v případě předmětného ustanovení lázeňského zákona, neboť v tomto případě byla zákonem uložena výslovně povinnost *podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování*.¹³ Oproti možnosti zákazu jakékoliv činnosti, která může negativně ovlivnit vlastnosti zdroje v lázeňském zákoně, tak lze předmětnou úpravu v zákoně o ochraně veřejného zdraví označit v těchto souvislostech za daleko méně obecnou, přes to však dle předmětného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je stále nedostatečná.

Vedle uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu však v období jejich vydání již současně existovala ve věci požadavku formy právní úpravy povinností v podzákonné právní úpravě v souvislosti se správním trestáním i poněkud méně restriktivní judikatura Ústavního soudu. Příkladem je jednak nález Pl. ÚS 5/01, ve kterém Ústavní soud rozhodoval o otázce legislativní kompetence vlády k stanovení systému kvót nařízení. Předmětné nařízení vlády bylo vydáno na základě zákona o státním zemědělském intervenčním fondu.¹⁴ Tento

¹⁰ § 19 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹¹ § 19 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹² Rozhodnutí NSS ze dne 21. června 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010-92.

¹³ § 46 zákona č. 258/2000 Sb, o ochraně veřejného zdraví.

¹⁴ Zákon č. 256/2000 Sb., o státním zemědělském intervenčním fondu.

zákon vládě přímo ukládal, aby svým nařízením stanovila produkční kvóty a podmínky systému produkčních kvót.¹⁵ Ačkoliv se v souvislosti s výše uvedeným jedná opět o poměrně obecné zmocnění, Ústavní soud v tomto směru konstatoval, že *napadené nařízení výhradu zákona neporušuje, neboť toliko na základě výslovného zákonného zmocnění konkretizuje problematiku, upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.*

Jako další lze uvést četnou judikaturu Ústavního soudu ve věcech povinností uložených na základě obecně závazných vyhlášek obcí, neboť obecně závazné vyhlášky jsou také podzákonné (byť originální) právní předpisy. Ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti jsou určeny v čl. 104 odst. 3 Ústavy. Rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy, ve smyslu stanovení věcné působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky, je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o obcích"). Podle tohoto ustanovení se obec při výkonu samostatné působnosti (ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích) při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem. Zákon o obcích v § 10 stanoví tři oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž tyto oblasti, které lze považovat za zákonný základ pro ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou obce, jako podzákonným právním předpisem, jsou vymezeny znovu dosti obecně.

Ústavní soud však předmětné obecné zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek považuje za dostatečné pro ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou,¹⁶ neboť v opačném případě pokud by měl Ústavní soud postupovat přístupem, který lze spatřovat v obou shora uvedených "restriktivních" rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, znamenalo by to výrazné omezení až znemožnění ukládání povinností obecně závaznými vyhláškami obcí. Velké množství těchto právních předpisů obcí by pak bylo pro rozpor s ústavním pořádkem zrušeno, neboť většina je jich vydávaná právě na základě předmětných obecných ustanovení.

Zřejmě i z důvodu této nesouladnosti judikatury obou soudů, byl výše uvedený restriktivní přístup rozhodování Nejvyššího správního soudu zdá se překonán usnesením jeho rozšířeného senátu z dubna roku

¹⁵ § 12 odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., o státním zemědělském intervenčním fondu.

¹⁶ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

2012,¹⁷ a to opět ve věci povinného očkování. V tomto usnesení se Nejvyšší správní soud totiž s uvedenou judikaturou Ústavního soudu ztotožnil a rozhodl, že povinnost podrobit se očkování je v předmětném ustanovení zákona sice jen rámcová, ale dostatečně jasná a určitá. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že to, že by skutková podstata některých deliktů nebyla bez příslušného prováděcího právního předpisu kompletní, z ní však ještě nečiní právní úpravu protiústavní.

Podstatné je tedy nalezení ústavnímu pořádku vyhovující míry dostatečného vyjádření v zákoně uložené povinnosti. Vzhledem k tomu, že jednak nařízení Františkovy Lázně nebylo a ani nemohlo být Nejvyšším správním soudem zrušeno (soud pouze konstatoval, že v konkrétním případě rozhodování o správním deliktu není tímto nařízením, resp. danou povinností pro její nedostatečné zakotvení v zákoně, vázán) a dále vzhledem k tomu, že v nedávné době bylo vydáno další nařízení vlády, kterým se stanovilo lázeňské místo Karlovy Vary, obsahem jehož statutu je opět místní regulace provozu v podobě zákazu vjezdu motorových vozidel do vymezených míst,¹⁸ přičemž zákonný základ pro uložení této povinnosti v lázeňském zákoně je zcela srovnatelný s případem vydaného předmětného nařízení pro Františkovy Lázně, nabízí se otázka, zda jde z důvodu nedostatečného zakotvení těchto povinností na úrovni zákona nadále o podzákonnou právní úpravu, která nemůže zakládat odpovědnost za správní delikt.

Domnívám se, že ve světle současné judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména s ohledem na předmětné usnesené rozšířené senátu) se zdá, že správní soudy již jako protiústavní nemají posuzovat povinnost stanovenou podzákonnou právní úpravou, toliko z důvodu, že je stanovena na základě pouhého obecného rámce ustanovení zákona, neboť stačí, když je taková povinnost do jisté míry obecně v zákoně zakotvena a ve zbytku může být upřesněna podzákonnou právní úpravou, což by zřejmě mohly splňovat i předmětné lázeňské předpisy s povinnostmi místní regulace pozemní dopravy.

I kdyby však správní soud i v dalším případě dospěl k závěru, že příslušné povinnosti lázeňského zákona jsou pro ukládání povinností regulace dopravy v podzákonné právní úpravě příliš obecně vymezeny a způsobují tak ústavněprávní deficity, neměl by zřejmě postupovat stejným způsobem, jako v případě nařízení Františkovy lázně, a sice označit toto nařízení za ve věci neaplikovatelné pro rozpor s ústavou, nýbrž předložit věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení

¹⁷ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. 8 As 6/2011.

¹⁸ Nařízení vlády č. 164/2001 Sb., o stanovení lázeňského místa Karlovy Vary a Statutu lázeňského místa Karlovy Vary.

lázeňského zákona, neboť by nešlo o to, že podzákonná úprava místní regulace provozu překračuje existující zákonné zmocnění, ale že toto zákonné zmocnění dává vyhlášce příliš široký prostor, který má být vyhrazen zákonu.¹⁹

3. DALŠÍ PODZÁKONNÉ SPRÁVNÍ AKTY REGULACE PROVOZU

Výše uvedené závěry platí také pro formu opatření obecné povahy, která se v oblasti veřejné správy na úseku regulace místní dopravy uplatňuje (především na základě materiálního přístupu).²⁰ Opatření obecné povahy totiž, stejně jako podzákonné právní předpisy, může ukládat povinnosti, jen pokud jsou tyto povinnosti primárně stanoveny již zákonem a jejich rozsah musí být v mezích zákona opatřením obecné povahy již jen určen.²¹ Proto například v případě typického opatření obecné povahy místní regulace pozemní dopravy, kterým je **rozhodnutí o stanovení zákazového nebo příkazového dopravního značení**, platí, že např. *opatřením obecné povahy nelze stanovit nový druh dopravní značky, popř. s ní spojovat jiné právní následky, než které s nimi spojuje zákon, resp. na základě výslovného zákonného zmocnění prováděcí předpis.*²² Na druhou stranu, pokud není dopravní značkou uložena žádná povinnost, jako v případech většiny informativních nebo výstražných dopravních značení, nebo pokud je dopravním značením ukládána povinnost, která však již vyplývá z obecné právní úpravy, např. užití dopravní značky č. B 28 "Zákaz zastavení" pro zdůraznění zákazu vyplývajícího z § 27 odst. 1 písm. l) zákona o silničním provozu,²³ *řidič nesmí zastavit a stát na mostě*,²⁴ nejedná se v těchto případech o uložení povinnosti sekundární právní úpravou a nejde tedy ani o opatření obecné povahy (ani jiný správní akt jako akt veřejně mocenský).

¹⁹ Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. 8 As 6/2011.

²⁰ Srov. rozhodnutí NSS ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

²¹ Srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář, Praha: Bova Polygon, 2012, 1446, ISBN 9788072731664. s. 1329.

²² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98.

²³ Zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu.

²⁴ Srov. Leitner, M., Vraná, J.: Zákon o provozu na pozemních komunikacích komentář provoz na pozemních komunikacích a předpisy prováděcí a souvisící: s komentářem, Praha: Linde, 2012, ISBN 9788072018673. s. 255.

Na okraj lze poukázat také na zákon o rybníkářství, kde je obsaženo (spíše jako anomálie) zmocnění k uložení bližších podmínek výkonu rybářského práva v povolení k lovu,²⁵ k čemuž v praxi dochází prostřednictvím tzv. *místních rybníkářských řádů*, kde jsou často ukládány také povinnosti zákazu vjezdu motorových vozidel k vybraným vodním plochám, jejichž porušení má být přestupkem.²⁶ Nejenom že se jedná opět o velmi široké zmocnění k ukládání povinností, ale současně zde jsou pochybnosti o formě ukládání povinností v tzv. místních rybníkářských řádech.

Ostatně jako opatření obecné povahy má být podle judikatury Ústavního soudu soudně přezkoumávan,²⁷ byť jako podzákonný právní předpis vydáván, další správní akt místní regulace pozemní dopravy, *nařízení obce o stanovení parkovacích zón*. Toto nařízení je vydáváno na základě § 23 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích,²⁸ kde se stanoví, že *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 k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou*.

Nejvyšší správní soud přezkoumával nařízení města Brna, kterým byly parkovací zóny stanoveny, mimo jiné právě s ohledem na požadavek zákonné formy právní úpravy povinností v rámci správního trestání. V této souvislosti musel Nejvyšší správní soud také zhodnotit, zda bylo předmětné nařízení města vydáno v mezích zákona. V souzeném případě šlo o naplnění skutkové podstaty přestupku nedodržením ustanovení předmětného nařízení města, které stanoví, že *cenu za užívání regulovaných stání musí řidič uhradit neprodleně prostřednictvím parkovacích automatů, hodin, parkovacích listků, příp. prokázat její uhrazení paušální zvláštní kartou, přičemž doklad o zaplacení, popř. karta musí být umístěny viditelně přední stranou za čelním sklem vozidla*.²⁹

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí v této věci vycházel z toho, že zmocňuje-li předmětný § 23 odst. 1 zákona o místních komunikacích radu obce kromě vymezení úseků místních komunikací také k tomu, aby nařízením obligatorně stanovila i způsob placení a prokazování zaplacení, opravňuje ji tak k podrobnějšímu vymezení postupu uživatele místní komunikace při placení a prokazování zaplacení, a to zřejmě s ohledem na zvolený systém zpoplatnění a

²⁵ §13 odst. 9 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství.

²⁶ § 30 odst. 1 písm. f) zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství.

²⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

²⁸ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

²⁹ čl. 1 odst. 3 písm. a) nařízení č. 2/2002 Sb., Statutárního města Brna.

kontroly splnění této povinnosti, včetně povinnosti, aby byl příslušný doklad o zaplacení viditelně ve voze umístěn po celou dobu stání.³⁰

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že předmětné ustanovení nařízení města Brna ze zmocnění dle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nijak nevybočuje. Neshledal tedy důvod, který by bránil aplikaci nařízení města, a to ani pokud se jím dotváří skutková podstata přestupku.

V tomto případě tedy povinnost způsobu placení ceny včetně prokazování jejího zaplacení byla v podzákoně právní úpravě uložena na základě a v mezích uvedené obecné povinnosti, obsažené v zákoně o pozemních komunikacích (*vymezené oblasti se smí užít ke stání jen za určitou cenu*). Proto i povinnost umístit doklad o zaplacení viditelně ve voze byla podle soudu povinností, která se opírala o zmíněné obecné ustanovení v zákoně o pozemních komunikacích, byť v něm nejsou způsoby a podmínky kontroly vůbec zmíněny. Jedná se tedy o příklad judikaturou potvrzené ústavně konformní konkretizace zákonné povinnosti z oblasti provozu na pozemních komunikacích, kdy bylo k obecnému zmocnění v zákoně přistoupeno méně restriktivním způsobem (viz předchozí kapitola).

V návaznosti na uvedené rozhodnutí ve věci nařízení o parkovacích zónách ve městě Brně není bez zajímavosti vyhodnocení meziresortního připomínkového řízení k návrhu nařízení vlády, kterým se stanoví pravidla pro *nízkoemisní zóny*, což je další správní akt, kterým se (za účelem ochrany ovzduší) reguluje provoz na pozemních komunikacích.³¹ Připomínkovaný návrh ve svém ustanovení § 5 odst. 3 za účelem provedení § 14 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, kde se stanoví, že *vjezd do nízkemisní zóny je dovolen pouze pro silniční motorová vozidla označená emisní plaketou s uvedením příslušné emisní kategorie podle prováděcího právního předpisu*, uváděl povinnost, že řidič vozidla při kontrole podle jiného právního předpisu musí na výzvu emisní plaketu předložit, což bylo zamýšleno pro případy, kdy motorové dopravní prostředky nemají přední sklo (některé motorky), na které by bylo možné plaketu vylepit. Ministerstvo vnitra k této povinnosti obsažené v předmětném nařízení vlády uplatnilo (zásadní) připomínku, jejímž požadavkem bylo tuto povinnost z navrhovaného nařízení vypustit, neboť se podle názoru Ministerstva vnitra *jedná o stanovení nové povinnosti a nikoli pravidlo pro označení vozidla plaketou, a ustanovení tedy překračuje rámec zákonného zmocnění*.³²

³⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 29. srpna 2007, sp. zn. 1 As 23/2007.

³¹ § 14 zákona č. 201/2012Sb., o ochraně ovzduší.

³² Viz. Vyhodnocení meziresortního připomínkového řízení k návrhu nařízení vlády, kterým se stanoví pravidla pro nízkemisní zóny.

Pokud k tomuto případu budeme přistupovat stejným způsobem, jaký zvolil Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozhodnutí o brněnském nařízení o parkovacích zónách, dospějeme k závěru, že povinnost předložit nízkoemisní plaketu v nařízení vlády nepřekračuje zmocnění v zákoně o ochraně ovzduší, neboť zákonné zmocnění jasně stanoví, že *vjezd do nízkoemisní zóny je dovolen pouze pro silniční motorová vozidla označená emisní plaketou* a povinnost předložit emisní plaketu na výzvu při kontrole vozidla je konkretizací této zákonné povinnosti. Zákon totiž stanoví povinnost mít emisní plaketu, proto uložení povinnosti související s kontrolou splnění této povinnosti v podzákoném právním předpise je zcela ústavně konformní.

Dalším podzákoným právním předpisem místní regulace pozemní dopravy je **nařízení o omezení zásobování** v zákoně o pozemních komunikacích,³³ kde je stanoveno, že pro účely organizování dopravy na území obce může obec ve svém nařízení vymezit oblasti obce s časovým a druhovým omezením zásobování.

V nařízení obce má pak obec stanovit druhy a kategorie silničních vozidel, časové vymezení a činnosti, které jsou předmětem omezení. Zejména menší obce, které neuspěly s podnětem obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností ke stanovení zákazového dopravního značení, které by omezilo nebo vyloučilo pro obec z nějakého důvodu nežádoucí provoz na některé z místních komunikací obce, mohou ve snaze dosáhnout pro obec potřebného omezení provozu, přemýšlet nad využitím tohoto nařízení o omezení zásobování. Například v situaci, kdy bude obecní místní komunikaci poškozovat provoz těžkých nákladních vozidel, přijíždějících do výrobního areálu v obci.

Předmětné nařízení je zřejmě zamýšleno především k ukládání povinností, jako například, že se *v ulici X se zakazuje v době od 8 do 17 hodin zásobování objektů, které souží jako prodejny spotřebního zboží, a to pro nákladní automobily kategorie N2 a N3*.³⁴ Otázkou je, zda by obec mohla na základě předmětného zákonného vymezení povinnosti omezit i shora uvedený vjezd nákladních automobilů na místní komunikaci vedoucí do výrobního areálu umístěného v obci, resp. zda lze takovou činnost podřadit pod pojem zásobování ve smyslu předmětného ustanovení.

Domnívám se, že zákazem vjezdu nákladním automobilům do výrobního areálu, uloženým nařízením na základě zákonného ustanovení o omezení zásobování, by nutně nemusela podzákonná úprava místní regulace provozu překračovat své zákonné zmocnění,

³³ § 23 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

³⁴ Kočí, R., Kučerová, H: Silniční právo, Praha: Leges, 2009, ISBN 9788087212103. s. 117.

neboť zásobování je dostatečně široký pojem, zahrnující zřejmě veškerou činnost, kterou si daný subjekt zajišťuje potřebný materiál nebo suroviny. Na druhou stranu by se však podle mého soudu nejednalo o omezení zásobování v případě, kdy by byl omezen vjezd motorových vozidel do parkovacích domů, neboť je pochybné, zda se v tomto případě jedná o zásobování ve smyslu zákonného ustanovení, nicméně nelze vyloučit, že extenzivním výkladem by tento případ za zásobování bylo možné označit.

Forma právní úpravy povinností však nic nemění na tom, že takové nařízení, resp. jeho ustanovení o omezení vjezdu do výrobního areálu, nebo případně parkovacího domu apod. podléhá soudní kontrole i z toho hlediska, zda příslušné omezení provozu na místní komunikaci odpovídá, vedle formálních, také materiálním požadavkům. Proto pokud by byla doprava nákladních automobilů tímto nařízením vyloučena zcela, nebo z výrazné části, nemuselo by předmětné omezení, resp. nařízením uložená povinnost, obstát v tzv. "testu proporcionality", což by znamenalo, že je takové nařízení v rozporu se zákonem.

4. ZÁVĚR

Problematika naplnění požadavku formy právní úpravy povinností uložených podzákonou právní úpravou je problematikou nalezení vhodné polohy mezi na jedné straně příliš restriktivním přístupem, který vede až k téměř nemožnosti ukládat jakékoliv povinnosti v podzákoné právní úpravě a na straně druhé takovým přístupem, který umožňuje podzákoné právní úpravě ukládání i těch povinností, které nemají dostatečný základ v zákoně. Tuto vhodnou, ústavně konformní, polohu se snaží nalézt soudní judikatura v každém jednotlivém rozhodnutí ve věci povinností uložených podzákonou právní úpravou. V současnosti lze pozorovat tendenci Nejvyššího správního soudu opouštět příliš restriktivní přístup, a to zřejmě pod vlivem judikatury Ústavního soudu.

V případě lázeňských podzákoných právních předpisů by to mohlo znamenat, že za ústavně konformní bude zřejmě možné považovat i povinnosti regulace pozemní dopravy jimi uložené, resp. bude možné na jejich základě založit odpovědnost za správní delikt, neboť obecné zmocnění k uložení povinností v lázeňském zákoně by mohlo být považováno pod vlivem současné judikatury za dostatečné.

Místní provoz na pozemních komunikacích regulují, resp. povinnosti z této oblasti ukládají i některé podzákoné právní předpisy obcí. Otázka dostatečnosti zakotvení takové povinnosti místní regulace provozu nastává samozřejmě i v případě těchto podzákoných právních předpisů obcí. V případě nařízení o zpoplatněných parkovacích zónách se dosavadní judikatura kloní k méně restriktivnímu postoji k obecně vymezenému zmocnění k zpoplatnění parkovacích míst, neboť připouští, aby nařízení obce stanovilo na jeho

základě i povinnosti související se způsobem a kontrolou placení za parkování.

V případě nařízení o omezení zásobování pak ještě více hrozí komplikace s výkladem, jaké povinnosti můžou být podzákonnou právní úpravou uloženy. Navíc ve spojení se skutečností, že předmětné nařízení se může jevit jako příležitost zejména menších obcí, jak vlastním rozhodnutím regulovat provoz na místních komunikacích v obci, který z různých důvodů, ať už pro svoji hlučnost, znečišťování okolí, nebo poškozování pozemní komunikace, není z hlediska obce vítaný. Ve světle příslušné judikatury je pak nezbytné zvažovat, zda povinnosti uložené předmětnou podzákonnou právní úpravou omezení zásobování mohou zakládat odpovědnost za správní delikt.

K požadavku ukládání povinností pouze na základě zákona a v jeho mezích by se mělo přistupovat s vysokou mírou pečlivosti tak, aby nebyla znemožněna funkce sekundární právní úpravy, kterou je ukládání povinností jejím adresátům, ovšem za současného respektování ústavních principů, kterými je chráněna jejich svoboda.

Literature:

- Mates, P: Základy správního práva trestního, Praha: C.H. Beck, 2010, 226, ISBN 9788074003578.
- Klíma, K. et al: Komentář k ústavě a k listině: 2. díl, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 923 - 1441, ISBN 9788073801403.
- Hendrych, D. et al: Správní právo: obecná část, Praha: C.H. Beck, 2009, 837, ISBN 9788074000492.
- Wagnerová, E. et al: Listina základních práv a svobod: komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2012, 906, ISBN 9788073577506.
- Vedral, J.: Správní řád: komentář, Praha: Bova Polygon, 2012, 1446, ISBN 9788072731664.
- Leitner, M., Vraná, J: Zákon o provozu na pozemních komunikacích komentář provoz na pozemních komunikacích a předpisy prováděcí a souvisící: s komentářem, Praha: Linde, 2012, 608, ISBN 9788072018673.
- Kočí, R., Kučerová, H: Silniční právo, Praha: Leges, 2009, 413, ISBN 9788087212103.

Contact – email
hejc.david@email.cz