



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph. D., v právní věci:

žalobce: **AD-Net, spol. s r.o.**, IČO: 26162695
se sídlem Praha 1, Opletalova 1441/19
zastoupený JUDr. Vitem Rybářem, advokátem
se sídlem Ostrava – Moravská Ostrava, 28. října 1610/95

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2/2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2019 č.j. MHMP-2139563/2019/O4/Go

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městské části Praha 7, Úřadu městské části, odboru dopravy ze dne 17. 7. 2019 č.j. MČ P7 096878/2019ODO/Zal (dále též „rozhodnutí úřadu městské části“). Rozhodnutím úřadu městské části byla žalobci podle § 42b odst. 6 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen

„zákon o pozemních komunikacích“) uložena pokuta ve výši 100.000,- Kč za skutek, kterým porušil ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích a tím naplnil skutkovou podstatu podle ustanovení § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul průběh řízení před správním orgánem prvního stupně, připomenul nosné důvody rozhodnutí úřadu městské části a odvolací námitky žalobce. Konstatoval, že identifikace laviček byla co do místa i počtu žalobci známa, neboť se jednalo o totožný typ laviček, jaké byly uvedeny na jeho obrázcích v ohlášení o jejich umístění ze dne 30. 7. 2018. Na fotodokumentaci ze dne 11. 4. 2019 je rovněž znatelný nápis www.lavicky.cz odkazující na žalobce, jehož předmětem činnosti je umísťování laviček na veřejných prostranstvích. Žalobci musí být dobře známy lokality a místa, kde lavičky svévolně umístil, když ohlašoval jejich umístění (ohlášení ze dne 14. 8. 2018). Žalobce nadto mohl nahlédnout do správního spisu, kde se mohl seznámit s protokolem z místního šetření, z něhož vyplývá, kde a v jakém množství jsou lavičky umístěny.
3. Žalovaný dále uvedl, že žalobce nedodržel podmínky čl. III. bodu 4. nájemní smlouvy č. A/39/4017/09 ze dne 21. 10. 1998 (dále jen „nájemní smlouva“), dle kterých je nájemce oprávněn umísťovat lavičky pouze v souladu s právními předpisy a po obdržení souhlasných rozhodnutí příslušných orgánů, tedy silničních správních úřadů. Nedodržení stanovených podmínek nájemní smlouvy vedlo k porušení zákona o pozemních komunikacích.
4. Žalovaný zdůraznil, že umístění laviček na veřejném prostranství – chodníku je zvláštní užívání, jak také vyplývá z nájemní smlouvy, k němuž je zapotřebí rozhodnutí o povolení zvláštního užívání. Je-li zvláštní užívání provedeno bez tohoto rozhodnutí, jde o porušení § 25 odst. 1 a odst. 6 písm. c) bod 2 zákona o pozemních komunikacích, kam lze podřadit lavičku jako věc, tj. *umísťování, skládání a nakládání věcí ... nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny*. Tyto věci – lavičky umístěné na komunikaci, nebudou-li neprodleně odstraněny, jsou zvláštním užíváním, k němuž je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu. Z hlediska zákona o pozemních komunikacích je tento případ klasické zvláštní užívání podřaditelné pod bod 2 § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, a nejde tedy o reklamní zařízení, jak namítl žalobce.
5. Argument veřejnou prospěšností laviček by dle žalovaného mohl fungovat pouze za předpokladu dodržování platných právních předpisů, tzn. zákona o pozemních komunikacích.
6. K výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že tato zohledňuje počet umístěných laviček, při jejichž instalaci byly poškozeny povrchy chodníků v konkrétních lokalitách. Žalobci proto nelze přisvědčit, že porušení zákona nemělo žádné následky. Ačkoli žalobce obdržel nesouhlasná vyjádření Úřadu městské části Praha 7, dopustil se protiprávního jednání, protože umísťoval a instaloval lavičky na území Prahy 7 bez povolení příslušného silničního úřadu. Reakce Úřadu městské části Praha 7 na ohlášení o umístění laviček ze dne 14. 8. 2018 jasně žalobci oznamovala důvody, pro které není dán souhlas s jejich instalací, zejména pro možnost omezení vodících linií osob s omezenou schopností pohybu či

orientace. Při určení druhu a výměry správního trestu bylo přihlédnuto k povaze a závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Závažnost přestupku byla posuzována s ohledem na zájem, proti kterému přestupek směřoval. Žalobce neoprávněně využil pozemní komunikace k umístění a instalaci laviček bez potřebných povolení.

7. Závažnost přestupku žalovaný spatřoval též v jeho úmyslném spáchání přes výslovný nesouhlas Úřadu městské části Praha 7. Ve věci bylo jako přitěžující okolnost posouzeno následné bezohledné odstranění laviček z povrchu chodníků, při kterém došlo k poškození majetku hlavního města Prahy, a rovněž absence podání žádosti o povolení zvláštního užívání pro akci umístění laviček. Žalobce takto znemožnil Městské části Praha 7 provést plánované záměry a opatření ve vztahu k pozemním komunikacím, na kterých chtěla právě v inkriminovaných lokalitách provést stavební úpravy chodníků.
8. Ze strany orgánů obou stupňů nebyly shledány polehčující okolnosti ani nebyly nalezeny důvody pro mimořádné snížení výměry pokuty. Povinností správního orgánu není zjišťovat konkrétní fyzické osoby, jejichž jednání je přičitatelné přestupci, kterým je právnická osoba.
9. Žalovaný dodal, že pokuta je nejlépe zvoleným druhem trestu, který má ve spojení s její výší žádaný zabraňující a preventivní efekt. Správní orgán prvního stupně přitom uložení pokuty i její výši řádně odůvodnil.
10. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce v prvním žalobním bodě namítl neurčité a nedostatečné vymezení skutku v napadeném rozhodnutí i v rozhodnutí úřadu městské části. Z rozhodnutí totiž nelze objektivně zjistit, jaké lavičky, v jakém počtu a v jakém místě měly být žalobcem umístěny na pozemní komunikaci. Není blíže specifikován jejich vzhled, barva, označení, není uveden celkový počet laviček ani jejich přesné umístění. Lokalizace provedená způsobem uvedení ulic ve městě Praha, případně zastávek MHD, není ve spojení s chybějícím popisem laviček dostačující. Vymezení skutku je v rozporu s § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“). Žalobce na uvedené nedostatky poukazoval již v průběhu správního řízení, avšak správní orgán na toto nereagoval, nedoplnil svou výzvu směřující k odstranění laviček z pozemních komunikací a řízení vedl a rozhodl v takto nejasném skutkovém stavu. Argument, že identifikace laviček co do místa i počtu byla žalobci známa, nemůže odůvodnit skutečnost, že správní orgán při vymezení skutku nedodržel ustanovení § 93 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Rozhodnutí správního orgánu by mělo být takového obsahu, aby po seznámení s tímto rozhodnutím, bez nutnosti dalších podkladů, bylo zřejmé, jakého jednání se přestupce dopustil.
11. Žalobce rovněž namítl, že žalovaný se nevypořádal s námitkou, že v řízení nebylo prokázáno, že by lavičky umístil právě žalobce. Není tak zřejmé, z čeho správní orgány dovodily, že lavičky byly umístěny žalobcem.
12. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl, že žalovaný se nevypořádal s tím, že i případné porušení smluvní povinnosti, které však žalobce odmítá, nemůže samo o sobě zakládat vznik veřejnoprávního deliktu. Porušením smluvní povinnosti vyplývající ze

soukromoprávního vztahu nelze odůvodňovat porušení právní normy, a tedy vznik odpovědnosti za veřejnoprávní delikt.

13. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl, že žalovaný vykládá ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích účelově. Zdůraznil, že původně správní orgány k věci přistupovaly tak, že jde o využití místní komunikace ve smyslu bodu 1 uvedeného ustanovení, tj. že jde o reklamní zařízení, jehož umístění na pozemní komunikaci vyžaduje povolení. Žalobce poukázal na správní praxi Městského úřadu Prahy 11, u něhož podal dne 2. 11. 2015 žádost o prodloužení rozhodnutí pro zvláštní užívání za účelem umístění laviček. Tento správní orgán v reakci na uvedenou žádost žalobci písemně sdělil, že umístění laviček není zvláštním užíváním komunikace ve smyslu § 25 odst. 6 písm. c) bod 1 zákona o pozemních komunikacích, a pro jejich umístění tak není třeba vydávat rozhodnutí podle § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Současně tento správní orgán konstatoval, že není třeba vydávat rozhodnutí pro umístění laviček, neboť se nejedná o zvláštní užívání komunikace. Žalobce rovněž vycházel ze stanoviska Ministerstva financí ze dne 14. 5. 2009 č.j. 26/42412/2009-262, v němž ministerstvo konstatuje, že lavičku nelze posuzovat jako reklamní zařízení, přičemž k umístění laviček dochází za účelem celkového zlepšení úrovně občanské vybavenosti. Žalobce se též opíral o stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 27. 4. 2016 zn. 164/2016-072-Z106/5, v němž ministerstvo vyslovilo názor, že lavička neplní prioritně funkce reklamního zařízení, a proto pro její umístění není třeba povolení dle § 25 odst. 6 písm. c) bod 1 zákona o pozemních komunikacích. Jelikož žalobce vycházel z výše uvedených závěrů správních orgánů, nepodal žádost ve smyslu § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích Úřadu městské části Praha 7, neboť považoval za rozhodující, že má s hlavním městem Prahou uzavřenou nájemní smlouvu na užívání části pozemků ve vlastnictví hlavního města za účelem umístění laviček, tj. jednal dle samotné nájemní smlouvy za účelem zkvalitnění služeb poskytovaným občanům a návštěvníkům Prahy.
14. Pokud jde o výklad ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bod 2 zákona o pozemních komunikacích, žalobce namítl, že zákonodárce v tomto ustanovení provádí demonstrativní výčet toho, na co ustanovení dopadá – zařízení stanoviště, skládka stavebních hmot nebo paliva apod. Z výkladu daného ustanovení tak vyplývá, že jde o věci a materiály sloužící k výstavbě, opravám a údržbě (např. staveb, které se nacházejí v blízkosti komunikací). Právě i z výslovné výjimky lze dovodit, že se ustanovení vztahuje na materiály související se stavebními pracemi, přičemž výklad správního orgánu prvního stupně je příliš široký, když v případě laviček jde o veřejně prospěšné zařízení sloužící občanům, jak plyne z nájemní smlouvy i ze stanoviska Ministerstva financí. Výklad představený žalovaným, resp. správním orgánem prvního stupně je navíc v rozporu se sdělením Úřadu městské části Praha 11. K naplnění skutkové podstaty proto nedošlo, neboť žalobce neporušil uvedené ustanovení. I pokud by soud dospěl k závěru, že umístění laviček lze pod ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bod 2 zákona o pozemních komunikacích subsumovat, je dán prostor pro aplikaci § 21 zákona o přestupcích, neboť žalobce vynaložil veškeré úsilí, aby přestupku zabránil tím, že pečlivě posuzoval výklad aplikovaného ustanovení.
15. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobce poukázal na znění nájemní smlouvy, kde je uvedeno, že účelem umístění laviček je zkvalitnění služeb poskytovaným občanům a návštěvníkům města. Rovněž Ministerstvo financí dospělo k závěru, že k umístění laviček dochází za

účelem celkového zlepšení úrovně občanské vybavenosti. Nelze tudíž popřít, že lavičky jsou veřejně prospěšné, přičemž se nejedná o překážku, ale o věc výlučně účelově určenou k veřejnému prospěchu osob.

16. V pátém žalobním bodě žalobce namítl, že počet laviček nemůže být kritériem posuzování výše pokuty, když údaj o jejich počtu není nikde v napadeném rozhodnutí uveden. Rovněž pokud žalovaný uvedl, že při instalaci laviček mělo dojít k poškození chodníků, jde pouze o nepodložené tvrzení bez důkazů. Žalovaný neuvedl pravdivé a podložené informace, když konstatoval, že přitěžující okolností bylo následné bezohledné odstranění laviček z povrchu chodníků a tím jejich poškození, neboť lavičky neodstraňoval žalobce, ale Úřad městské části Praha 7. Žalovaný také přesvědčivě nespecifikoval, jaká újma vznikla, v jaké výši, jakým konkrétním jednáním, komu vznikla, a přesto toto žalobci přičetl k tíži. Žalobce měl v dané době souhlas vlastníka pozemků k umístění laviček a měl uzavřenou nájemní smlouvu. Nejednal tedy protiprávně a svévolně, přičemž hlavní město Praha jako vlastník pozemků o umístění laviček vědělo a souhlasilo s ním. Žalovaný rovněž dovodil úmysl při spáchání přestupku, aniž by toto tvrzení blíže odůvodnil. Úmyslné zavinění by znamenalo, že žalobce věděl, že porušuje zákon, a přesto by tak činil, avšak žalobce byl důvodně přesvědčen, že jeho postup je v souladu se zákonem. Žalovaný hodnotil okolnosti pouze v neprospěch žalobce, ale nepřihlédl k žádným polehčujícím okolnostem, aniž by se vypořádal se žalobcem předloženými stanovisky správních orgánů a s tím, že žalobce nebyl dosud trestán a nešlo o opakované protiprávní jednání.
17. Žalobce rovněž namítl nepřiměřenou výši uložené pokuty. Má za to, že žalovaný nepřihlédl k majetkovým poměrům žalobce a jeho hospodářské situaci a uložená pokuta je pro žalobce likvidační. I pokud by skutečně došlo k porušení zákona, jednalo se o první porušení zákona, které nemělo skutečné následky, neomezovalo nikoho a nikomu nevznikla žádná újma. Limity správního uvážení byly správními orgány překročeny, neboť při ukládání pokuty nebylo respektováno ustanovení § 37 a násl. zákona o přestupcích. Závěr správních orgánů, že pokuta má plnit represivní a preventivní funkci, nevyplývá ze zákonného předpisu. Není zřejmé, do jaké míry došlo k poškození povrchu komunikací - k tomu neexistuje žádný důkaz a jedná se pouze o tvrzení správního orgánu. Správní orgán pouze spekuloval o tom, do jaké míry došlo k údajnému narušení bezpečnosti osob se sníženou schopností orientace. Vůbec pak není zřejmé, o co se jedná v případě tzv. *„dlouhodobého plánu Městské části Praha 7 na úpravy veřejného prostoru“*. Tento závěr správního orgánu je zcela mimo zákonný režim, kdy není jasné, zda se jedná o obecně závazný předpis nebo pouze o nějakou „strategii“ městské části, která není jakkoli závazná. Správní orgán má při ukládání pokuty vycházet toliko z důkazů provedených ve správním řízení a uvedená strategie ani nemůže být jakýmkoliv důkazem. Pokuta musí být přiměřená rozsahu spáchání přestupku, následkům a hospodářské situaci obviněného; pokud je pokuta nepřiměřená, je uložena v rozporu se zákonem.
18. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že provedené kontroly a fotodokumentace zachytily protiprávní stav, tedy umístění laviček v uvedených místech. Není proto opodstatněné ani ničím doložitelné tvrzení žalobce, že zvláštní užívání není blíže specifikováno. Jednoznačně se jedná o lavičky modré v dřevěném provedení, strohé, jednoduchého stylu. Lavičky byly nezaměnitelné a jediné, tudíž velmi dobře

rozpoznatelné i s ohledem na to, že zde žádné jiné umístěny nebyly. Množství laviček dokládá přípis žalobce ze dne 30. 7. 2018.

19. Žalovaný odmítl námitku nedostatečného vymezení skutku ve výroku napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že správní orgány vycházely ze samotné znalosti žalobce, potvrzené písemně, o které lavičky se jednalo, když je na chodnících žalobce sám umístil, ale posléze je již neodstraňoval. Pokud je v rozhodnutí odkazováno na ostatní listiny, znamená to, že jsou neoddělitelnou součástí správního spisu, upřesňují skutkový stav věci a prokazují porušení zákona.
20. Ze správního spisu jasně vyplývá, že Úřad městské části Praha 7, odbor dopravy několikrát kategoricky odmítl, aby žalobce na území Prahy 7 lavičky umisťoval, a to písemnou formou, avšak přes všechny tyto okolnosti žalobce úmyslně porušil zákon o pozemních komunikacích a svévolně lavičky bez povolení podle své úvahy umístil. I když žalobce popírá umístění laviček na chodnících, vyplývá výroba a instalace laviček z předmětu jeho činnosti s tím, že lze přesvědčivě dovodit z obsahu přiložených písemností realizaci laviček v ulicích Prahy 7. Žalobce sám přiznává umístění laviček v uvedených lokalitách, což je písemně doloženo.
21. Umístění laviček na veřejném prostranství – chodníku je zvláštní užívání, jak také vyplývá z nájemní smlouvy, k němuž je zapotřebí rozhodnutí o povolení zvláštního užívání. Jelikož se žalobce neřídil dohodnutými podmínkami, došlo k porušení zákona o pozemních komunikacích.
22. Pokud žalobce odkazoval na postup Úřadu městské části Praha 11, jde o argumentaci vytrženou z kontextu, neboť není vyjasněno, za jakých okolností bylo umístění laviček realizováno. Nadto úsudek Úřadu městské části Praha 11 k umisťování laviček na území Prahy 11 nemá k projednávanému sporu žádný vztah. Ve věci je zejména podstatné nezákonné jednání žalobce, který, přestože věděl o nesouhlasu Úřadu městské části Praha 7 s umístěním laviček na chodníku, toto ignoroval a svévolně uskutečnil nezákonnou činnost.
23. V replíce k vyjádření žalovaného žalobce namítl, že přestože žalovaný zřejmě v reakci na žalobní námitky doplnil vymezení skutku, pokud uvedl barvu, provedení a styl laviček, není stále zřejmý počet laviček a jejich přesné umístění. Z tohoto postupu žalovaného především vyplývá, že výrok skutku je skutečně neurčitý. Žalovaný však nemůže výrok skutku doplnit v rámci vyjádření k žalobě. Z písemné komunikace žalobce, na kterou žalovaný odkazoval, nevyplývá, kde měly být lavičky fakticky umístěny, což je však jednání, za které je žalobce sankcionován.
24. Žalobce i nadále setrval na argumentaci, že pokud by došlo k porušení povinnosti vyplývající z nájemní smlouvy, nemůže porušení takové smluvní povinnosti samo o sobě zakládat vznik veřejnoprávního deliktu.
25. I s ohledem na zásadu předvídatelnosti rozhodování správních orgánů, kdy Úřad městské části Praha 11 žalobci sdělil, že pro umístění laviček není třeba vydávat rozhodnutí podle §

25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a umístění laviček je možné pouze se souhlasem vlastníka pozemků, nejde o porušení zákona.

26. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

27. Podle § 25 odst. 6 písm. c) bod 2 zákona o pozemních komunikacích v relevantním znění platí, že *zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace je užití dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro umístování, skládání a nakládání věcí nebo materiálů nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny (zařízení staveniště, skládka stavebních hmot nebo paliva apod.).*

28. Podle § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích v relevantním znění platí, že *silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání.*

29. Podle § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích v relevantním znění platí, že *právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 25 odst. 1 až 7 užije bez povolení zvláštního užívání dálnici, silnici nebo místní komunikaci jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny, anebo nedodrží podmínky stanovené v povolení zvláštního užívání nebo v opatření obecné povahy podle § 24b.*

30. Podle § 42b odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích v relevantním znění platí, že *za přestupek lze uložit pokutu do 500.000,- Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a), b), s), t) a v) a odstavce 5.*

31. Podle § 93 odst. 1 zákona o přestupcích v relevantním znění platí, že *ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede*

- a) *popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání,*
- b) *právní kvalifikace skutku,*
- c) *vyslovení viny,*
- d) *forma zavinení u obviněného, který je fyzickou osobou,*
- e) *druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o podmíněném upuštění od uložení správního trestu nebo o mimořádném snížení výměry pokuty,*
- f) *výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu činnosti,*
- g) *výrok o uložení ochranného opatření,*
- h) *výrok o nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení a*
- i) *výrok o náhradě nákladů řízení.*

32. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

33. Soud se neztotožňuje s námitkou, že skutek vymezený ve výroku napadeného rozhodnutí, resp. ve výroku rozhodnutí úřadu městské části, je vymezen neurčitě a nedostatečně. Žalobce má v obecné rovině pravdu v tom, že jednoznačné a nezaměnitelné vymezení skutku, v němž je správním orgánem spatřován přestupek, je předpokladem uplatnění zásady *ne bis in idem*, která platí i pro oblast správního trestání. Skutek tedy musí být popsán způsobem, který nedovolí jeho záměnu se skutkem jiným (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005 č.j. A 6/2003-44 nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009 č.j. 6 As 44/20008-14). Svou roli při vymezení skutku obvykle také sehrají specifika daného případu, neboť z nich vyplývá okruh typických aspektů charakterizujících právě určité jednání/opomenutí, případně limity vymezení daného skutku. V nyní posuzované věci byl skutek definován časovým úsekem i místem, v němž došlo k protiprávnímu jednání, které spočívá v užití místní komunikace bez souhlasu silničního správního úřadu. Správní orgány tedy skutek označily místem, časem i způsobem jeho spáchání, jak vyžaduje ustanovení § 93 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích. Byť si lze představit detailnější popis daného skutku, např. uvedením počtu laviček či jejich typického vzhledu a barvy, jak žalobce namítl, není podle názoru soudu absence těchto jen doplňujících popisných hledisek na překážku určitosti a nezaměnitelné identifikaci předmětného skutku. Soud nesouhlasí se žalobcem, že lokalizace provedená uvedením ulic ve městě není ve spojení s chybějícím popisem laviček dostačující. Protiprávní umístění laviček bylo správním orgánem vymezeno vždy uvedením konkrétní ulice a dále specifikováno číslem ulice nebo autobusovou zastávkou, u níž se lavičky nacházely. Soud zároveň ze spisového materiálu ověřil, že lokalizace laviček uvedená ve výroku rozhodnutí úřadu městské části odpovídá zjištěnému skutkovému stavu zachycenému v protokole o místním šetření na pozemních komunikacích v Praze 7 ze dne 11. 4. 2019 a na fotodokumentaci přiložené k tomuto protokolu. Naznačil-li tedy žalobce, že by mohly vzniknout pochybnosti o nezaměnitelnosti předmětného skutku s jiným (protiprávním) jednáním, považuje soud takovou úvahu za účelovou snahu dosáhnout zrušení napadeného rozhodnutí, nikoli za opodstatněnou žalobní námitku. Žalobce především netvrdil, že by se v daných lokalitách měly nacházet další lavičky, a bylo by tak sporné, o jakou konkrétní lavičku se pro účely posouzení jeho přestupkové odpovědnosti má jednat. Nekonzistentní je v této souvislosti i námitka, že žalovaný neprokázal umístění laviček právě žalobcem. Pokud totiž žalobce na straně jedné postrádá dostatečně určité vymezení skutkového jednání, je nelogické, aby zároveň implicitně popíral umístění právě těchto „neidentifikovaných“ laviček. Především však nelze přehlédnout, že žalobce se v průběhu správního řízení k vlastnictví předmětných laviček výslovně hlásil, když zejména žádal o vrácení demontovaných laviček (viz podání žalobce ze dne 22.5.2019, obdobně též písemnost označená jako „reakce na odstranění laviček“ ze dne 15.8.2019).
34. Pokud žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí poukázal na to, že žalobce nedodržel podmínky čl. III. bodu 4 nájemní smlouvy, upozornil tím pouze na skutečnost, že žalobce si měl být vědom své povinnosti dodržovat právní předpisy při umístování laviček. Z formulace, kterou žalovaný uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí: „*Lze konstatovat, že nedodržení stanovených podmínek smlouvy vedlo k porušení zákona č. 13/1997 Sb.*“, nikterak nevyplývá závěr, že žalobce byl postižen za porušení smluvní povinnosti. Naopak, jak z výrokové části, tak především z odůvodnění napadeného rozhodnutí i rozhodnutí úřadu městské části je evidentní kvalifikace jednání žalobce podle § 25 odst. 6 písm. c) bod 2 zákona o pozemních komunikacích za nedodržení zákonných podmínek

pro zvláštní užívání pozemní komunikace. Námitka, že porušení smluvní povinnosti ze soukromoprávního vztahu není důvodem porušení zákona, se tak zjevně míjí se skutečnými důvody, v nichž správní orgány spatřovaly protiprávní jednání žalobce, a které ve svých rozhodnutích přezkoumatelným způsobem vyjádřily.

35. Žalobci nelze rovněž přisvědčit, že žalovaný vyložil ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích účelově. V tomto ohledu není podstatné, že na danou situaci, tj. umístování laviček na pozemních komunikacích, nedopadá ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bod 1 zákona o pozemních komunikacích, který upravuje užití pozemní komunikace *pro zřizování a provozování zařízení pro písemnou, obrazovou, světelnou nebo jiným způsobem prováděnou reklamu nebo propagaci (dále jen reklamní zařízení)*. Výklad, podle něhož není lavička „reklamním zařízením“ ve smyslu § 25 odst. 6 písm. c) bod 1 zákona o pozemních komunikacích, nepředikuje sám o sobě to, že umístění laviček nemůže být podřazeno pod zvláštní užívání pozemní komunikace v intencích umístění věci podle § 25 odst. 6 písm. c) bod 2 zákona o pozemních komunikacích. Poukaz žalobce na stanovisko Ministerstva financí ze dne 14. 5. 2009 a na stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 27. 4. 2016 tedy není přílehlavý, neboť oba správní orgány vyslovily pouze svůj právní názor na to, že lavičky při jejich umístění na pozemní komunikaci nelze považovat za reklamní zařízení, ať již pro účely aplikace ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, či z hlediska výkladu ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bod 1 zákona o pozemních komunikacích. Dílčí stanovisko Úřadu městské části Praha 11 ze dne 29. 2. 2016 nemůže představovat závazné výkladové vodítko k aplikaci ustanovení § 25 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích z pohledu toho, zda jde v konkrétním případě o zvláštní užívání pozemní komunikace. Soud se ztotožňuje se žalovaným, že umístění laviček na pozemní komunikaci je zvláštním užíváním komunikace. Nutno zdůraznit, že zákon o pozemních komunikacích neobsahuje žádnou výjimku, která by umístování laviček vyjmula z povolovacího režimu ve smyslu § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Je proto zřejmé, že umístění laviček je zvláštním užíváním pozemní komunikace v intencích *umístění věci* na tuto komunikaci. Příkladmo uvedený výčet situací, které zákonodárce v ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bodu 2 zákona o pozemních komunikacích vyjmenoval, nic nemění na tom, že umístění laviček na pozemní komunikaci podléhá rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu, který takové zvláštní užívání komunikace povolí či nikoli. Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Lavička tedy zjevně neplní ani nedoplňuje účel, pro který jsou pozemní komunikace ze zákona určeny, neboť ani nepřímou neslouží k využití komunikace jako dopravní cesty, přičemž se ve smyslu § 12 a § 13 zákona o pozemních komunikacích nejedná o součást nebo příslušenství komunikace, tj. nejde o pevné zařízení nutné pro zajištění užití komunikace.
36. Žalobce se současně nemůže dovolávat liberace v intencích ustanovení § 21 zákona o přestupcích. Jestliže byl opakovaně ze strany příslušného silničního správního úřadu upozorněn na to, že bez souhlasného stanoviska, které tento úřad nevydal (naopak vydal nesouhlasné stanovisko), se dopustí nepovoleného zvláštního užívání komunikací, jen stěží může argumentovat tím, že vynaložil veškeré úsilí, aby přestupku zabránil. Jak vyplývá z důvodové zprávy k § 21 zákona o přestupcích: „*Vynaložení veškerého úsilí je nutno*

posuzovat objektivně, a nikoli subjektivně, liberační důvod proto nebude dopadat (...) na případy, kdy překážky nesplnění povinnosti byla odpovědná osoba povinna překonat nebo odstranit (např. nedostatek úředního povolení) apod.“

37. Jakkoli lze se žalobcem souhlasit, že lavičky, resp. jejich umístění na veřejném prostranství (chodnících) přispívá ke zlepšení úrovně občanské vybavenosti, není tato okolnost z hlediska zákona o pozemních komunikacích relevantní, neboť nezakládá výjimku ze zvláštního užívání pozemních komunikací. Námitka, že se nejedná o překážku, ale věc výlučně účelově určenou k veřejnému prospěchu osob, tudíž obstát nemůže.
38. Soud nesdílí přesvědčení žalobce, že výše pokuty nebyla správními orgány řádně odůvodněna. Přestože v odůvodnění napadeného rozhodnutí ani ve výroku rozhodnutí úřadu městské části není specifikován počet laviček, které byly žalobcem umístěny na pozemní komunikaci bez řádného povolení, vyplývá tento údaj z obsahu správního spisu, a to především z oznámení o zahájení řízení ze dne 13. 5. 2019 a z protokolu o provedeném místním šetření ze dne 14. 5. 2019. Z navazující reakce žalobce ze dne 22. 5. 2019 spojené se žádostí o vydání demontovaných laviček je pak zřejmé, že žalobce nezpochybňoval počet (jednalo se o více než dvě desítky) laviček, které správní orgán prvního stupně při místním šetření zjistil a demontoval. Byť žalovaný mohl pro lepší přehlednost v rámci odůvodňování výše pokuty uvést i přesný počet laviček, jichž se přestupkové jednání žalobce týkalo, není absence tohoto údaje důvodem, v němž by bylo možno spatřovat nezákonnost napadeného rozhodnutí, jelikož ze správního spisu vyplývá řádně zjištěný a žalobcem nezpochybněný skutkový stav věci zahrnující i počet laviček.
39. Není rovněž pravdou, že tvrzení o poškození chodníků je nepodložené. Poškození povrchu komunikací je patrné z fotodokumentace pořízené žalovaným při místním šetření dne 14. 5. 2019, přičemž z rozhodnutí úřadu městské části (na straně 4 a 5) jednoznačně plyne, že toto poškození spočívá ve vyvrtných dírách v krytu chodníků a v poškození nově položené mozaiky v lokalitě křižovatky ulic Dělnická a Na Maninách 26. V tomto kontextu nelze rovněž přehlížet, že poškození komunikací je důsledkem nuceného odstranění laviček. Řečeno jinak, nebýt nepovolené instalace laviček, škoda na komunikaci by nevznikla. Nelze proto souhlasit se žalobcem, že žalovaný nespecifikoval, jaká újma vznikla a jakým jednáním.
40. Se žalobcem lze sice souhlasit, že lavičky byly odstraněny správním orgánem a nikoli žalobcem, a žalobci tudíž nelze přičítat „bezohledné“ odstranění laviček, jak konstatoval žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, soud však v námitkou dotčeném tvrzení spatřuje spíše jen formulační neobratnost, jejímž jádrem je poukaz na skutečnost, že žalobce přistoupil k instalaci laviček navzdory nesouhlasnému stanovisku odboru dopravy Úřadu městské části Praha 7 ze dne 14. 8. 2018.
41. Předmětné komunikace jsou ve vlastnictví Hlavního města Prahy, což bylo konstatováno v odůvodnění napadeného rozhodnutí (na straně 7), nadto musela být tato skutečnost žalobci známa i z nájemní smlouvy. Je tudíž zřejmé, že újma vznikla obci jako vlastníkově.

42. Jelikož výše újmy způsobené protiprávním jednáním není znakem skutkové podstaty přestupku podle § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, nebylo povinností správního orgánu výši újmy specifikovat, jak žalobce namítl. Nutno zároveň dodat, že správní orgány obou stupňů neargumentovaly intenzitou způsobené újmy, pouze při ukládání pokuty přihlédly ke vzniku újmy jako takové.
43. Souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace je podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích jedním z předpokladů zvláštního užívání pozemních komunikací, přičemž jeho udělením není nikterak dotčena (vyloučena) pravomoc příslušného silničního správního úřadu posoudit podle § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích přijatelnost žádosti o vydání povolení zvláštního užívání. Skutečnost, že žalobce měl v dané době souhlas vlastníka pozemků k umístění laviček, tedy nemění nic na tom, že v rozporu s § 25 odst. 6 písm. c) bod 2 zákona o pozemních komunikacích užil pozemní komunikaci bez povolení zvláštního užívání jiným než obvyklým způsobem, resp. k jiným účelům, než pro které jsou pozemní komunikace určeny.
44. Nedůvodná je i námitka, že žalovaný nepřesvědčivě dovedl úmysl žalobce spáchat předmětný přestupek. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí (na straně 7) zdůraznil, že žalobce instaloval lavičky přes výslovný nesouhlas Úřadu městské části Praha 7. Také správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí (na straně 5) poukázal na skutečnost, že žalobce instaloval předmětné lavičky, ačkoli příslušný silniční správní úřad několikrát deklaroval svůj nesouhlas s umístěním laviček, přičemž žalobce ignoroval rovněž výzvu k odstranění laviček, přestože byl poučen o tom, že pro jeho konání nebyly splněny zákonem stanovené podmínky. Přesvědčení žalobce, že jeho postup byl v souladu se zákonem, nemá oporu v podkladech založených ve správním spise, z nichž je zřejmé, že žalobce lavičky na pozemní komunikace umístil navzdory opakovaně vyjádřenému nesouhlasnému stanovisku odboru dopravy Úřadu městské části Praha 7.
45. Soud nesdílí ani názor žalobce, že pokuta mu byla uložena v nepřiměřené výši. Nutno předeslat, že prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s.ř.s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložena pokuta by byla likvidační apod. (viz rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012 č.j. 1 Afs 1/2012-36).
46. Žalobce v průběhu správního řízení ani v žalobě nedokládal svou hospodářskou situaci, z níž by měl vyplynout likvidační charakter uložené sankce. Není tak vůbec zřejmé, k jakým konkrétním majetkovým poměrům žalobce měl žalovaný při stanovení výše pokuty přihlížet.
47. Soud dále přitakává implicitně vyjádřenému závěru správního orgánu, že žalobcem předložená stanoviska Ministerstva dopravy a Ministerstva financí, jakož i Úřadu městské části Praha 11, se nikterak nedotýkají aplikace § 25 odst. 6 písm. c) bodu 2 zákona o pozemních komunikacích, čili jejich obsahu nelze přisuzovat charakter polehčujících okolností, jak žalobce namítl.

48. Se žalobcem lze obecně souhlasit v tom, že pro oblast správního trestání se důsledně uplatní zásada zákazu dvojího přičítání téhož skutku. Ačkoli žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí za přitěžující okolnost považoval absenci žádosti o povolení zvláštního užívání pro akci umístění laviček, tedy samotný znak skutkové podstaty přestupku, nemá soud za to, že takto žalovaným prezentovaná úvaha znamenala porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Žalovaný totiž návazně konstatoval, že „*přestupce takto znemožnil Městské části Praha 7 provést její plánované záměry a opatření ve vztahu k pozemním komunikacím, na kterých chtěl provést, právě v inkriminovaných lokalitách, kde jsou lavičky umístěny, stavební úpravy chodníků.*“ Dle názoru soudu se spíše jedná o nepřesné vyjádření toho, že žalobce svým protiprávním konáním zmařil či ztížil realizaci zamýšlené údržby či změn na předmětných pozemních komunikacích. Žalovaný tak k tíži žalobce přičetl specifikované negativní důsledky užití komunikace bez povolení jejího zvláštního užívání, nikoli samotnou chybějící žádost o povolení.
49. Jak soud vyložil výše, jednání žalobce se bez následků v podobě poškození chodníků neobešlo, tudíž není pravdivé tvrzení žalobce, že porušení právních předpisů nemělo žádné skutečné následky a nikomu nevznikla újma. Správní orgány obou stupňů také uvedly, že umístění laviček bylo z důvodu ohrožení bezpečnosti osob se sníženou schopností orientace a z důvodu narušení dlouhodobého plánu Městské části Praha 7 na úpravy veřejného prostoru nepřijatelné. V tomto ohledu žalobce nekonkretizoval, z jakých skutečností dovodil, že správní orgán měl pouze spekulovat o míře, v jaké došlo k narušení bezpečnosti osob se sníženou schopností orientace. Zároveň není z hlediska úvah o výši uložené pokuty zásadní, zda byl dlouhodobý plán Městské části Praha 7 na úpravy veřejného prostoru vtělen do obecně závazného právního předpisu či zda se jedná o zamýšlenou strategii městské části. Námitka, že žalobce svým protiprávním počínáním nikoho neomezil, tedy rovněž neobstojí.
50. Preventivní a represivní funkce pokuty implicitně vyplývá z významové role sankce ukládané za spáchaný přestupek. Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 16. 11. 2004 č.j. 10 Ca 250/2003-48 v této souvislosti konstatoval, že: „*Preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. Moderační právo soudu upravené v § 78 odst. 2 s. ř. s., tj. možnost upustit od potrestání či snížení postihu, má proto místo toliko tam, kde jde o postih zjevně nepřiměřený.*“ Správní orgány proto zcela správně při určení druhu a výměry sankce přihlížely k tomu, aby uložená pokuta měla preventivní i represivní účinek.
51. Jelikož žalovaný při stanovení výše pokuty postupoval v souladu s ustanovením § 37 zákona o přestupcích a jeho správní úvaha je srozumitelná, logická a nepřekročila zákonné meze, soud nemohl vyhovět návrhu žalobce na upuštění od potrestání, resp. snížení uložené pokuty. Soud pouze pro úplnost dodává, že pokuta byla žalobci uložena v dolní polovině maximální sazby, konkrétně představuje pouze 20 % z maximální výše pokuty podle § 42b odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, tudíž i z tohoto pohledu se nejedná o pokutu nepřiměřenou, tím méně zjevně nepřiměřenou.

52. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. tak učinil bez nařízení ústního jednání.
53. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 25. června 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu