



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Petra Pospíšila ve věci

žalobce: **Reklama online s.r.o.**, IČO 26936232
sídlem Brněnská 3975, 695 01 Hodonín

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2017, č. j. KUZZL 63829/2017, sp. zn. KUSP 63829/2017 DOPHa,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 2. 11. 2017, č. j. KUZZL 63829/2017, sp. zn. KUSP 63829/2017 DOPHa, se ruší a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaný částečně změnil rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště, odboru stavebního úřadu a životního prostředí, oddělení dopravního úřadu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 14. 8. 2017, č. j. MUUHSŽP/55855/2017ChyL, kterým správní orgán prvního stupně uložil žalobci dle § 42b odst. 6 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) pokutu ve výši 15 000 Kč. Správní orgán prvního stupně rozhodl, že se žalobce dopustil správního deliktu právnické osoby – vlastníka nemovitosti v silničním ochranném pásmu dle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích tím, že na takové nemovitosti strpěl umístění reklamního zařízení s logem „Zahradní centrum a Kaufland“ bez povolení silničního správního úřadu. Správní orgán prvního stupně dále ve výrokové části svého rozhodnutí uvedl, že podle § 31 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích je vlastník nemovitosti – pozemků p. č. 2753/318 a p. č. 2056/10, oba v k. ú. Kněžpole v silničním ochranném pásmu silnice II/497, oprávněn v obecném zájmu umístit na své nemovitosti pouze reklamní zařízení, které bylo povoleno příslušným silničním správním úřadem, tj. Městským úřadem Uherské Hradiště, odborem stavebního úřadu a životního prostředí. Toto reklamní zařízení však z dostupných informací silničního správního úřadu povoleno nebylo. Tím žalobce porušil citovaný § 31 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích.
2. Rozhodnutím žalovaného bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změněno ve výrokové části tak, že původní text *„společnost Reklama online s.r.o., se sídlem Brněnská č. p. 3975, 695 01 Hodonín, IČ: 269 36 232 se dopustila správního deliktu právnické osoby – vlastníka nemovitosti v silničním ochranném pásmu dle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích tím, že na takové nemovitosti strpěla umístění reklamního zařízení s logem „Zahradní centrum a Kaufland“ bez povolení silničního správního úřadu. Podle § 31 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích vlastník nemovitosti poz. parc. č. 2753/318 a parc. č. 2056/10, oba v k. ú. Kněžpole v silničním ochranném pásmu silnice II/497 je oprávněn v obecném zájmu umístit na své nemovitosti pouze reklamní zařízení, které bylo povoleno příslušným silničním správním úřadem, tj. Městským úřadem Uherské Hradiště, odborem stavebního úřadu a životního prostředí. Toto reklamní zařízení však z dostupných informací silničního správního úřadu povoleno nebylo. Tím společnost Reklama online s.r.o. porušila toto výše citované § 31 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích“* byl nahrazen textem: *„společnost Reklama online s.r.o., se sídlem Brněnská č. p. 3975, 695 01 Hodonín, IČ: 269 36 232 se dopustila správního deliktu právnické osoby – vlastníka nemovitosti poz. parc. č. 2753/318 a parc. č. 2056/10 oba v k. ú. Kněžpole v silničním ochranném pásmu dle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích tím, že na takové nemovitosti strpěla umístění reklamního zařízení s logem „Zahradní centrum a Kaufland“ bez povolení silničního správního úřadu dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích“*. Ve zbytku bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno a odvolání žalobce bylo zamítnuto.
3. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Správní orgán prvního stupně však nesprávně a nadbytečně uvedl, že podle § 31 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích vlastník nemovitosti v ochranném pásmu silnice je oprávněn umístit na své nemovitosti pouze reklamní zařízení, které bylo povoleno příslušným silničním správním úřadem. Žalobce již v podání vysvětlení uvedl, že není vlastníkem, zřizovatelem ani provozovatelem uvedeného reklamního zařízení. Odvolací orgán nicméně konstatuje, že tímto se žalobce se nemůže zbavit odpovědnosti za to, že strpěl na své nemovitosti umístění reklamního zařízení bez povolení silničního správního orgánu a nijak proti

jeho umístění po celou dobu nebrojil. Odvolací orgán tuto zřejmou nesprávnost v písemném vyhotovení rozhodnutí napravil změnou výroku rozhodnutí správního orgánu. Má za to, že tato nesprávnost nemá žádný vliv na meritum věci a na zákonnost či správnost vydaného rozhodnutí, rovněž nemá vliv na druh a výši uložené sankce. K námitce, že udělená pokuta je nepřiměřeně vysoká, žalovaný uvedl, že se ztotožnil se závěry správního orgánu prvního stupně, který výši uložené pokuty dostatečně zdůvodnil.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.
5. Žalobce předně uvedl, že v rámci správního řízení nepopíral, že by se na pozemcích v jeho vlastnictví nacházela stavba (reklamní zařízení), rozporoval však, že by byl vlastníkem tohoto zařízení, a namítal, že do okamžiku, kdy se to dozvěděl od správního orgánu, nevěděl o tom, že neznámá osoba na jeho pozemku v ochranném pásmu pozemní komunikace tuto stavbu realizovala. Jelikož si žalobce nebyl vědom toho, že se na jeho pozemku nachází „neoprávněná“ stavba reklamního zařízení, nemohl aktivně konat a nemohl naplnit skutkovou podstatu správního deliktu podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Slovní spojení „*strpí umístění reklamního zařízení*“ podle názoru žalobce znamená, že vlastník si je vědom, že se na jeho pozemku nachází reklamní zařízení, a přes tuto skutečnost je nečinný (tzn. nečiní kroky k odstranění reklamního zařízení), tedy svým vědomým nejednáním strpí umístění nepovoleného reklamního zařízení na svém pozemku. Výklad, že správního deliktu se nemůže dopustit osoba, která o umístění reklamního zařízení na pozemku nevěděla, podle žalobce zastává i odvolací orgán, když v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že „*odvolatel se nemůže zprostit odpovědnosti za to, že strpěl na své nemovitosti umístění reklamního zařízení bez povolení silničního správního orgánu a nijak proti jeho umístění po celou dobu nebrojil...*“. Žalobce má za to, že správní orgány obou stupňů se nevypořádaly s otázkou, zda žalobce o umístění reklamního zařízení věděl a od jakého okamžiku. Výkladu žalobce odpovídá i novelizované ustanovení § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, které s účinností od 1. 7. 2017 nahlíží na jednání presumované v § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích jako na přestupek, přičemž pro spáchání přestupku zákon vyžaduje zavinění pachatele. Tvrzení žalobce potvrzuje i správní orgán prvního stupně, který uvedl, že je v zájmu vlastníka nemovitosti, aby o svůj pozemek pečoval a aby věděl, že se na něm nachází konstrukce reklamního zařízení. Pokud však zákon nestanoví vlastníkovu povinnost pravidelně kontrolovat svůj majetek, nelze jej za to jakkoli sankcionovat.
6. Žalobce namítal, že s ohledem na novelizované znění § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích bylo povinností správních orgánů, aby se vypořádaly s existencí nové právní úpravy a zhodnotily, jestli je pro žalobce výhodnější. Přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publikovaný pod č. 461/2005 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Vzhledem k tomu, že správní orgány takto nepostupovaly, je na jejich rozhodnutí podle žalobce nutné pohlížet jako na nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

7. Žalobce nesouhlasí s postupem správního orgánu, který vyzval k odstranění reklamního zařízení přímo žalobce. Podle zákona o pozemních komunikacích bylo povinností správního orgánu vyzvat vlastníka reklamního zařízení do sedmi dnů ode dne, kdy se o tom dozvěděl, k odstranění reklamního zařízení. Není-li vlastník znám, je povinností správního orgánu zveřejnit výzvu k odstranění reklamního zařízení v místě obvyklém a po marném uplynutí deseti dnů od zveřejnění výzvy reklamu do 15 pracovních dnů zakrýt a následně zajistit odstranění a likvidaci reklamního zařízení na náklady vlastníka nemovitosti, na které je reklamní zařízení umístěno. Z rozhodnutí správního orgánu prvního stupně plyne, že správní orgán se o existenci dozvěděl z úředního záznamu ze dne 11. 8. 2016 a výzvu k odstranění reklamního zařízení zveřejnil až dne 9. 11. 2016. Správní orgán podle názoru žalobce porušil zákon o pozemních komunikacích, a to jednak tím, že nesplnil zákonem stanovené lhůty, jednak tím, že vyzval k odstranění reklamního zařízení žalobce, ačkoli tuto povinnost měl splnit sám. Z napadeného rozhodnutí je patrné, že popsání pochybení správního orgánu jsou přičítána k tíži žalobce, a to jak při posouzení viny, tak při uložení sankce. I v tomto směru je tedy napadené rozhodnutí nesprávné a nezákonné.
8. Žalobce dále namítal, že výroky napadených rozhodnutí neobsahují povinné náležitosti, tj. přesný popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání. Žalobce má za to, že správní orgány obou stupňů se nevypořádaly s otázkou, v jakém konkrétním jednání spatřují naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 42b zákona o pozemních komunikacích, tj. strpění umístění nepovoleného reklamního zařízení. Dále z výroků ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí není patrné, po jakou dobu se měl žalobce dopouštět předmětného správního deliktu (nyní přestupku), a od jakého data mají správní orgány za prokázané, že se uvedeného správního deliktu (přestupku) žalobce dopustil. Toto je důležité nejen z hlediska posouzení otázky viny, ale i pro posouzení sankce a její výměry. Vzhledem k absenci uvedených skutečností jsou podle názoru žalobce obě napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že s obsahem žaloby nesouhlasí, neboť rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Část výroku prvostupňového rozhodnutí byla nesprávná a nadbytečná, žalovaný však tuto zřejmou nesprávnost napravit změnou výroku rozhodnutí. Žalovaný má za to, že uvedená nesprávnost nemá žádný vliv na zákonnost nebo správnost vydaného rozhodnutí, ani na druh a výši uložené sankce. Žalovaný je přesvědčen, že žalobce se skutečně uvedeného správního deliktu dopustil. Žalobce sice v podání vysvětlení ze dne 18. 4. 2017 uvedl, že není vlastníkem, zřizovatelem ani provozovatelem reklamního zařízení, ani s jeho vybudováním nevyslovil souhlas, tímto se však podle názoru žalovaného žalobce nemůže zbavit odpovědnosti za to, že strpěl na své nemovitosti umístění reklamního zařízení bez povolení silničního správního orgánu a nijak proti jeho umístění po celou dobu nebrojil. Žalovaný má za to, že žalobce jako vlastník dotčených pozemků může být v konečném důsledku považován i za vlastníka stavby reklamního zařízení umístěného na těchto pozemcích. Přitom odkázal na § 506 odst. 1 občanského zákoníku. Žalovaný považuje za nepravděpodobné, že žalobce jako vlastník dotčených pozemků si neudrží přehled o nových stavbách vzniklých na jeho pozemcích. K námitce, že k 1. 7. 2017 nabyla

účinnosti novela zákona o pozemních komunikacích, žalovaný sděluje, že prvoinstanční orgán zahájil řízení o správním deliktu dne 29. 5. 2017 na základě podnětu ze dne 11. 8. 2016, tedy za účinnosti původního zákona o pozemních komunikacích, kde vytýkané jednání bylo označeno jako správní delikt. V daném případě se jednalo o tzv. trvající správní delikt, tedy veškeré lhůty týkající se odpovědnosti za správní delikt se počítaly od okamžiku, kdy se správní orgán o protiprávním jednání dozvěděl. Prvoinstanční správní orgán napadené rozhodnutí vydal dne 14. 8. 2017, tedy za účinnosti novely zákona o pozemních komunikacích, jak § 42b odst. 6 písm. b) původního zákona, tak § 42b odst. 6 písm. c) novelizovaného zákona o pozemních komunikacích však ukládají za jednání presumované v § 42b odst. 4 zákona stejnou sankci, a to do 200 000 Kč. Novelizovaný zákon co do výše ukládané sankce tak není pro žalobce příznivější. Skutečnost, že správní orgán nedodržel zákonem stanovené lhůty pro výzvu k odstranění reklamního zařízení a sám nezajistil odstranění reklamního zařízení, podle žalovaného nemají vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Při určení výměry pokuty správní orgán přihlédl k aspektům uvedeným v § 43 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a uložil sankci při spodní hranici zákonné sazby.

10. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

11. Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná.**
12. Podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, z něhož správní orgány zřejmě vycházely (ačkoliv toto není v napadených rozhodnutích výslovně uvedeno) se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako vlastník nemovitosti v silničním ochranném pásmu dopustí správního deliktu tím, že na takové nemovitosti strpí umístění reklamního zařízení bez povolení silničního správního úřadu.
13. Předně soud nepřisvědčil námitce, že skutková podstata správního deliktu podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích nemůže být naplněna za situace, že vlastník nemovitosti o umístění reklamního zařízení na svém pozemku nevěděl. Správní delikt podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích stejně jako ostatní správní delikty právnických nebo podnikajících fyzických osob vychází z principu objektivní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za protiprávní stav. Na rozdíl od přestupků fyzických osob, které naopak vychází z principu odpovědnosti subjektivní, se v případě správních deliktů nezkoumá zavinění. Pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích tedy postačí, že došlo k protiprávnímu stavu, tj. k umístění reklamního zařízení bez vydaného povolení silničního úřadu na pozemek vlastníka nemovitosti v silničním ochranném pásmu, a je bezvýznamné, zda k tomuto stavu došlo v důsledku jeho úmyslného či nedbalostního jednání, resp. nečinnosti, nebo zda o tomto protiprávním stavu vůbec nevěděl. Jedinou možností, jak se právnická nebo podnikající fyzická osoba může zprostit odpovědnosti za správní delikt podle § 42b zákona o pozemních komunikacích, je naplnění liberačního důvodu uvedeného v § 43 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti

zabránila). Správní orgány tedy nepochybily, pokud se nezabývaly otázkou, zda žalobce o umístění reklamního zařízení bez povolení na jeho pozemku věděl, ale pouze hodnotily, zda protiprávní stav nastal.

14. Soud se neztotožnil ani s argumentací žalobce, že jeho výkladu odpovídá novelizované ustanovení § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, účinné od 1. 7. 2017. Na protiprávní jednání právnických, resp. podnikajících fyzických osob je nově skutečně nahlíženo jako na přestupky, nicméně jedná se pouze o sjednocení terminologie, nikoli o bezvýhradné sjednocení režimu původních přestupků a správních deliktů. U právnických osob a podnikajících fyzických osob bude i po novelizaci zákona o pozemních komunikacích odpovědnost za přestupek objektivní s možností liberace, zatímco u přestupků nepodnikajících fyzických osob bude nezbytné zavinění.
15. Pokud žalobce namítal nesouhlas s postupem správního orgánu prvního stupně, který vyzval žalobce k odstranění reklamního zařízení, ačkoli tuto povinnost měl splnit sám, přičemž pochybení správního orgánu mu bylo přičítáno k tíži, ani tuto námitku soud neshledal důvodnou. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalobce měl naplnit skutkovou podstatu správního deliktu podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích tím, že na svém pozemku strpěl umístění reklamního zařízení bez povolení silničního správního úřadu, nikoli tím, že nepovolené reklamní zařízení na výzvu správního orgánu neodstranil. Soud má stejně jako správní orgány obou stupňů za to, že postup správního orgánu při odstraňování reklamního zařízení, včetně lhůt, které zákon pro tento postup stanoví, nemají žádnou souvislost s předmětem řízení o správním deliktu podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Okolnosti odstraňování reklamního zařízení nemohou mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, proto je nadbytečné se k této otázce jakkoli vyjadřovat.
16. Soud však shledal důvodnou námitku žalobce zpochybňující dostatečnost vymezení skutku ve výroku napadeného rozhodnutí.
17. Dostatečná identifikace skutku ve výroku rozhodnutí o správním deliktu je jednou z významných záruk práv obviněného ve správním trestání. To musí s ohledem na mezinárodní závazky České republiky vyhovět i požadavkům čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a související rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva. Zatímco v případě výroků o vině a trestu za trestné činy i přestupky jsou požadavky na jejich obsah výslovně stanoveny zákonem, v případě jiných správních deliktů tomu tak v obecné rovině není. Jedinou v obecném předpisu výslovně formulovanou náležitostí výroku o jiném správním deliktu je uvedení „řešení otázky, která je předmětem řízení“ (§ 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Přesto je zřejmé, že i výrok rozhodnutí o spáchání správního deliktu musí vyhovět kautelám vyplývajícím z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
18. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73), skutek vymezený v rozhodnutí o správním deliktu musí být vždy konkretizován tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. „V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to

zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. [...] Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.“

19. Ze závěrů citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pokud výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu nevyhovuje vymezeným požadavkům, jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení, které je k námitce účastníka řízení důvodem pro zrušení rozhodnutí o správním deliktu podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Rozhodnutí neobsahující specifikaci skutku ani ve výroku ani v odůvodnění je pak nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
20. V posuzované věci se soud zabýval specifikací skutku ve výroku napadeného rozhodnutí (po změně provedené odvolacím správním orgánem) a dospěl k závěru, že formulace, „žalobce se dopustil správního deliktu právnické osoby – vlastníka nemovitosti poz. parc. č. 2753/318 a parc. č. 2056/10, v k. ú. Kněžpole v silničním ochranném pásmu dle § 42b odst. 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích tím, že na takové nemovitosti strpěl umístění reklamního zařízení s logem „Zahradní centrum a Kaufland“ bez povolení silničního správního úřadu dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích“ neobsahuje dostatečný popis skutku.
21. Z takového výroku není zřejmé, jakým konkrétním způsobem měl žalobce „strpět umístění reklamního zařízení na jeho pozemku“, tzn. jakým konkrétním jednáním, resp. nečinností, měla být naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Výrok rozhodnutí z hlediska věcného vymezení skutku obsahuje pouze právní kvalifikaci „strpěl umístění reklamního zařízení bez povolení“, tato právní kvalifikace ovšem neobsahuje klíčovou skutkovou okolnost, která je rozhodná pro subsumpci konkrétního jednání pod dané ustanovení. Právní kvalifikace přitom může následovat až po provedení subsumpce jednotlivých skutkových okolností vymezených ve skutkové větě pod rozhodné ustanovení zákona, jelikož základní funkcí skutkové věty je právě uvedení sankčně právně významných relevantních skutečností, aby vůbec ke správné právní kvalifikaci mohlo dojít.
22. Zatímco některé nedostatky právní věty odsuzujícího rozhodnutí mohou být zhojeny částečně tím, že skutek je jasně popsán ve skutkové větě a tento popis ve spojení s odůvodněním rozhodnutí dává jasnou informaci o tom, jak bylo jednání právně kvalifikováno, nedostatek skutkové věty nelze zhojit poukazem na právní kvalifikaci obsaženou v právní větě. To je patrné mimo jiné i z úvah rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, vyjádřených v již citovaném usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, a rovněž v usnesení téhož tělesa ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016-46, publikovaného pod č. 3656/2018 Sb. NSS. Je zřejmé, že nároky na skutkovou větu jsou přísnější, než nároky na větu právní, jejíž nedostatky jsou zhojitelné.

23. Závažnou vadu napadeného rozhodnutí soud shledal především v tom, že ve výroku rozhodnutí zcela absentuje časová specifikace skutku, která by reflektovala též hodnocení, zda protiprávní jednání mělo jednorázový či trvajících charakter. Soud dal žalobci za pravdu v tom, že z výroku napadeného rozhodnutí není vůbec patrné, od jakého data a po jakou dobu se žalobce měl protiprávního jednání dopouštět, resp. kdy měl být skutek spáchán. Časové vymezení skutku, v němž je spatřováno deliktní chování, ve výroku rozhodnutí, je přitom zcela zásadní pro vyloučení otázky litispendence, dvojího postihu pro též skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté apod. Délka doby, po kterou byl správní delikt páchan, může mít ve svém důsledku vliv rovněž na výši uložené sankce.
24. Soud tedy shledal důvodnou námitku žalobce, že správní orgány nedostatečným způsobem vymezily skutek, a to jak z hlediska věcného, tak z hlediska časového. Ve výroku napadeného rozhodnutí je nedostatečně specifikováno, jakým konkrétním jednáním měla být naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, a především kdy měl být správní delikt spáchán. Vzhledem k tomu, že způsob spáchání deliktu a časové vymezení nejsou blíže specifikovány ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí, vede popsání vada k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73), což je důvodem pro zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
25. Soud shledal důvodnou i žalobní námitku, že správní orgány pochybily, pokud se v napadeném rozhodnutí nezabývaly tím, že pokuta byla uložena podle zákona, který v době rozhodování již neplatil.
26. V rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru (vyjádřenému v právní větě publikované ve Sb. NSS), že „[ú]stavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty. Ve svých důsledcích znamená, že rozhodnutí, které za účinnosti nového práva ukládá trest podle práva starého, se musí ve svých důvodech vypořádat s otázkou, zda nové právo vůbec převzalo staré skutkové podstaty, a pokud ano, zda tresty za takové delikty ukládané jsou podle nového práva mírnější nebo přísnější než podle práva starého. Rozhodnutí, které se s touto otázkou vůbec nevypořádá a zcela ji pomine, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“
27. Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo vydáno dne 14. 8. 2017, tedy po účinnosti zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, kterým byl z účinností od 1. 7. 2017 novelizován mimo jiné i § 42b zákona o pozemních komunikacích. Správní orgán prvního stupně i žalovaný však ve svých rozhodnutích vycházeli ze zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 6. 2017, aniž by zohlednili existenci nové úpravy, účinné od 1. 7. 2017. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že správní orgán, který trestá podle starého práva delikt v době účinnosti práva nového, se nemůže obejít bez toho, aby důsledně porovnal staré a nové skutkové podstaty deliktů, doložil, zda i podle nového práva jde o jednání trestné a zda postih podle nového práva není pro delikventa výhodnější.
28. Vzhledem k tomu, že správní orgány obou stupňů novou úpravu ve svých rozhodnutích žádným způsobem nezohlednily, zatížily své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro

nedostatek důvodů rozhodnutí, protože důvody, které vedly k vyměření ukládané sankce, z něj nelze seznat. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že jak § 42b odst. 6 písm. c) původního zákona o pozemních komunikacích, tak § 42b odst. 6 písm. c) novelizovaného zákona o pozemních komunikacích ukládají za jednání presumované v § 42b odst. 4 zákona o pozemních komunikacích stejnou sankci, a to do 200 000 Kč, a že tedy novelizovaný zákon o pozemních komunikacích co do výše ukládané sankce není pro žalobce příznivější. Shora uvedená vada spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí totiž nemůže být zhojena dodatečným upřesněním v rámci vyjádření k žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2003, č. j. 6 A 59/2000-57, publikovaný pod č. 154/2004 Sb. NSS).

V. Závěr a náklady řízení

29. Krajský soud v Brně tak z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající zčásti v nesrozumitelnosti, zčásti v nedostatku důvodů rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), a současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Stěžejním důvodem pro zrušení rozhodnutí je nedostatečná (především časová) specifikace skutku ve výroku rozhodnutí o správním deliktu, a rovněž nezohlednění skutečnosti, že právní úprava, podle níž byla uložena pokuta za správní delikt, v době rozhodování již nebyla účinná. V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
30. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
31. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. K zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 29. listopadu 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu