



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D., ve věci

žalobkyně: H. O., narozena dne
bytem
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Mimochodkem
sídlem Mánesova 752/10, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: Krajský úřad Zlínského kraje
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2016, č. j. KUZL 14283/2016, sp. zn. KUSP 14283/2016 ŽPZE-RH,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Žalobkyně napadla u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“) svou žalobou rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2016, č. j. KUZL 14283/2016, sp. zn. KUSP 14283/2016 ŽPZE-RH (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž bylo k jejímu odvolání změněno rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště, Odboru stavebního úřadu a životního prostředí (dále též „prvostupňový správní orgán“), ze dne 30. 12. 2015, č. j. MUUH-SŽP/60847/2015/Ši, sp. zn. Spis/ 12333/2015 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku podle ust. § 116 odst. 1 písm. g) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), kterého se dopustila tím, že bez povolení vydaného Slovenskými vodárnami a kanalizacemi, a.s., jako řidička motorového vozidla tov. zn., RZ:, dne 18. 7. 2015 v 9:17 hod., při jízdě na své pozemky v obci a k. ú. U. O. – K. vjela do ochranného pásma II. stupně vodního zdroje Ostrožská Nová Ves, a to po komunikaci vedoucí od U. O. k Ostrožským jezerům (území č. 2 ochranného pásma vodního zdroje), čímž porušila ust. § 30 odst. 8 vodního zákona. Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

Napadeným rozhodnutím žalovaný prvostupňové rozhodnutí změnil, a to tak, že jeho výrokovou část doplnil o konkretizaci místa spáchání přestupku a uvedení rozhodnutí o zřízení dotčeného ochranného pásma II. stupně vodního zdroje, které stanovuje rovněž zákaz vjezdu motorových vozidel, jehož porušení bylo žalobkyni kladeno za vinu. Konkrétně po změně provedené napadeným rozhodnutím zněl výrok o vině ze spáchání přestupku tak, že žalobkyně „*bez povolení vydaného Slováckými vodárnami a kanalizacemi, a.s. jako řidička motorového vozidla, reg. zn. dne 18. 7. 2015 v 9:17 hod. při jízdě na své pozemky v obci a k.ú. U. O. – K. vjela do ochranného pásma II. stupně vodního zdroje Ostrožská Nová Ves, v terénu řádně označeném výstražnými tabulemi upozorňujícími na ochranné pásmo a na zákaz vjezdu motorových vozidel, a to po komunikaci vedoucí od U. O. k Ostrožským jezerům (území č. 2 ochranného pásma vodního zdroje) na pozemek ve spoluvlastnictví obviněné parc. č. x v k.ú. Ch. Hlídkou Policie ČR byla zastižena na neveřejné účelové komunikaci vedoucí podél hráze vodního toku Morava. Jedná se o komunikaci, která od tzv. K. hráze (hráz kolmá na vodní tok Moravana rozhraní katastrálních území K. a Osterožské Předměstí) vede směrem k severu (ke katastrálnímu území Ch.) pod levobřežní hrází vodního toku Morava (místo spáchání přestupku jednoznačně prokazatelné i z fotodokumentace pořízené Policií ČR). Touto zakázanou činností v ochranném pásmu vodního zdroje porušila ustanovení § 30 odst. 8 vodního zákona, kterým je stanoveno, že v ochranném pásmu I. a II. stupně je zakázáno provádět činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, jejichž rozsah je vymezen v rozhodnutí o změně ochranného pásma vydaného Městským úřadem Uherské Hradiště ze dne 16. 6. 2006, čj. ŽP 22473/2006/Č, ve znění rozhodnutí o odvolání Krajského úřadu Zlínského kraje, odborem životního prostředí a zemědělství č.j. KUZL 68315/2006 ze dne 8. 11. 2006, kterým je mimo jiné zakázáno do ochranného pásma vjíždět motorovými vozidly, mimo vozidel s povolením vydaným správcem vodního zdroje.*“ Ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

V rámci odůvodnění nejprve žalovaný zrekapituloval skutkový stav věci a dosavadní průběh řízení, přičemž ve vztahu k odvolání žalobkyně uvedl, že nezjistil žádné procesní vady, kterými by bylo řízení před prvostupňovým správním orgánem zatíženo.

Skutkový stav byl podle názoru žalovaného zjištěn bez důvodných pochybností. Co se týče změny výroku prvostupňového rozhodnutí, žalovaný k němu přistoupil z důvodu procesní ekonomie, neboť považoval za potřebné provést v souladu s dotčenou právní úpravou konkretizaci místa spáchání přestupku a uvést rozhodnutí o stanovení ochranného pásma, kterým byl zákaz vjezdu motorových vozidel stanoven. Tyto změny se však nijak nedotkly zjištění skutkového stavu věci či jeho právní kvalifikace.

Pokud se jedná o odvolací námitku ohledně porušení zásady ne bis in idem, žalovaný k tomu uvedl, že podle teorie a judikatury může být jedním jednáním naplněna skutková podstata více přestupků v jednočinném souběhu. V projednávané věci se konkrétně jednalo o nerespektování dopravní značky B 11 a porušení zákazu vjezdu motorových vozidel na ochranné pásmo II. stupně, stanoveného v rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště ze dne 16. 6. 2006, č. j. ŽP 22473/2006/Č o změně ochranného pásma vodního zdroje (dále jen „rozhodnutí o OP“). Podle názoru žalovaného nelze v souladu s judikaturou přisvědčit argumentaci žalobkyně, že zaplacením blokové pokuty za přestupek spočívající v nerespektování dopravního značení byla vytvořena překážka res iudicata ve vztahu k řízení o přestupku před jiným správním orgánem v režimu vodního zákona, neboť se jedná o ohrožení či porušení jiného veřejného zájmu, a to ochrany vod.

Co se týče tvrzené nicotnosti prvostupňového rozhodnutí, žalovaný k tomu uvedl, že věcná příslušnost správního orgánu explicitně vyplývá z ust. § 125l odst. 7 vodního zákona. Co se týče tvrzené absence zdůvodnění ohrožení vodního zdroje, žalovaný poukázal na skutečnost, že již samotné vjetí motorovým vozidlem na území ochranného pásma je ohrožením jakosti a zdravotní nezávadnosti vodního zdroje a také naplněním materiální stránky přestupku. V tomto ohledu není rozhodné, jaká byla pohnutka žalobkyně, technický stav vozidla či skutečnost, že v blízkém okolí je v souladu se zákonem prováděna těžba štěrku. Navíc k tomu žalovaný doplnil, že v rozhodném místě je stanoveno ochranné pásmo nejen prvního, ale také druhého stupně, což příjezd motorovým vozidlem až k vodnímu zdroji v jakémkoliv místě znemožňuje.

III. Žaloba

Žalobkyně předně namítala, že žalovaný postupoval nesprávně, pokud přistoupil ke změně výroku prvostupňového rozhodnutí, a to jeho doplněním o podrobný popis skutku a místa spáchání. Podle názoru žalobkyně jí totiž byla tímto postupem uložena povinnost, aniž by se mohla proti napadenému rozhodnutí dále odvolat. Tím mělo dojít k porušení dvojinstančnosti řízení a k zásahu do práva na spravedlivý proces. Žalobkyně tak poukázala na skutečnost, že mělo být za tímto účelem buďto provedeno další dokazování, nebo měl žalovaný přistoupit ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, jak ostatně dle jejího názoru analogicky vyplývá z právní úpravy soudního přezkumu rozhodnutí o tom, zda byl spáchán trestný čin.

V této souvislosti se žalobkyně dále dovolávala zásady legitimního očekávání, a to s odkazem na rozhodnutí žalovaného v jiné právní věci ze dne 10. 3. 2016, č. j. KUZL 14287/2016, ve kterém bylo rozhodnuto o tom, že se prvostupňové rozhodnutí z důvodu nedostatečného vymezení skutku, resp. místa spáchání přestupku, ruší. Pokud tak žalovaný v projednávané věci v rozporu se svojí předchozí rozhodovací praxí rozhodl o změně prvostupňového rozhodnutí, jedná se o projev libovůle v rozhodování. Kromě toho

považovala žalobkyně za nezákonné, když byla v rámci přestupkového řízení potrestána za jednání, za které jí byla již v minulosti uložena bloková pokuta.

Současně žalobkyně namítala, že se žalovaný dostatečně nezabýval materiální stránkou přestupku, přičemž nebylo v řízení posuzováno, zda bylo dopravní značení vjezdu do ochranného pásma II. stupně příslušného vodního zdroje a zákazu vjezdu motorových vozidel osazeno v souladu se zákonem. V této souvislosti žalobkyně poukázala na rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, vedených pod č. j. KUZL – 63559/2014, č. j. KUZL 54211/2014 a č. j. KUZL 54125/2014, prostřednictvím kterých mělo dojít ke zrušení rozhodnutí ohledně umístění příslušného dopravního značení. Z toho důvodu žalobkyně uvedla, že ji nelze postihovat za porušení dopravního značení, které bylo umístěno v rozporu se zákonem. Závěrem pak doplnila, že ze zákona se zákaz vjezdu motorových vozidel vztahuje jen na ochranné pásmo I. stupně, přičemž v projednávané věci nebyl tento zákaz ve vztahu k ochrannému pásmu II. stupně stanoven postupem, který by byl v souladu se zákonem. Z těchto důvodů žalobkyně navrhla, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

K námitkám žalobkyně žalovaný ve svém vyjádření předně uvedl, že změnou výroku prvostupňového rozhodnutí nedošlo ke změně popisu skutku, ale pouze ke konkretizaci místa jeho spáchání v souladu s odůvodněním, aniž by byly žalobkyni kladeny za vinu nové skutečnosti. Stejně tak se žalovaný neztotožnil s námitkou ohledně porušení zásady legitimního očekávání, neboť v citovaném rozhodnutí ve věci pod č. j. KUZL 14287/2016, bylo důvodem pro zrušení chybné označení místa a času spáchání přestupku, a to v rozporu s policejní dokumentací. Pokud se dále jedná o tvrzené porušení zásady ne bis in idem, žalovaný k tomu uvedl, že v projednávané věci není žalobkyni kladeno za vinu porušení dopravní značky B 11 neboli zákazu vjezdu motorových vozidel. Není tedy rozhodující, zda byla umístěna se souhlasem silničního úřadu či nikoliv. Navíc žalovaný připomněl, že bez ohledu na dopravní značku B 11 platil v místě zákaz vjezdu motorových vozidel na základě rozhodnutí o OP, a to ve znění rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 8. 11. 2006, č. j. KUZL 68315/2006 (dále jen „rozhodnutí o přezkumu OP“). Žalobkyně pak povolením vjezdu vydaným správcem vodního zdroje nedisponovala. Co se týče námítky proti způsobu stanovení zákazu vjezdu motorových vozidel do daného ochranného pásma, žalovaný poukázal na výše uvedená pravomocná rozhodnutí, která navazovala na rozhodnutí bývalého Národního výboru Uherského Hradiště ze dne 28. 8. 1985, č. j. Vod. 974/85 (dále jen „rozhodnutí národního výboru“). V rozhodnutí o OP je pak zákaz vjezdu motorových vozidel, vyjma držitelů povolení, explicitně stanoven. Veškerá související dokumentace byla doručována veřejnou vyhláškou a účastníkům řízení bylo umožněno podávat v rámci souvisejícího řízení námítky, popř. se proti rozhodnutí o změně dotčeného ochranného pásma odvolat. Na základě těchto skutečností žalovaný krajskému soudu navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Následně podala žalobkyně dne 20. 9. 2016 repliku, ve které poukázala na skutečnost, že žalovaný připustil, že výroková část prvostupňového rozhodnutí byla neúplná a zmatečná. Žalobkyně tak v souladu se žalobou setrvala na tom, že nedostatečné vymezení místa spáchání přestupku a neuvedení rozhodnutí o OP, kterým byl zákaz vjezdu motorových vozidel stanoven, je vadou, která měla mít za následek zrušení, nikoliv

změnu prvostupňového rozhodnutí. Stejně tak žalobkyně setrvala na své námitce ohledně porušení zásady ne bis in idem, přičemž současně odkázala na dle jejího názoru související judikaturu, která potrestání za tentýž skutek v režimu různých právních předpisů vylučuje. Žalovaný navíc vycházel z toho, že nedisponovala povolením vjezdu motorovým vozidlem na ochranné pásmo vodního zdroje, aniž by tato skutečnost vyplývala z obsahu spisové dokumentace. Závěrem pak žalobkyně poukázala na absenci materiální stránky přestupku, a to také z důvodu, že za dobu 10 let trvání zákazu vjezdu motorových vozidel nedošlo i přes jeho prokazatelné porušování ke zhoršení jakosti či zdravotní nezávadnosti vodního zdroje. V dotčeném místě navíc nejsou postihovány jiné, z hlediska ochrany vodního zdroje škodlivější činnosti.

V. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

Ve správním spisu se nachází upozornění na podezření ze spáchání protiprávního jednání ze dne 21. 8. 2015, jehož součástí je popis skutku spočívajícího v tom, že žalobkyně měla být v rozhodné době zastavena a kontrolována policejní hlídkou na výše uvedeném ochranném pásmu II. stupně vodního zdroje, přičemž na výzvu nepředložila povolení k vjezdu, čímž se dopustila přestupku spočívajícího v nerespektování svislého dopravního značení B 11 s dodatkovou tabulí E 13, což bylo na místě vyřešeno blokovou pokutou. Součástí policejní fotodokumentace jsou dále fotografie vozidla žalobkyně a dopravní značky stanovující zákaz vjezdu motorových vozidel s výjimkou těch, které disponují příslušným povolením a značky určující počátek ochranného pásma II. stupně vodního zdroje, včetně souvisejícího zákazu vjezdu motorových vozidel. Dále je ve správním spisu založeno oznámení o zahájení správního řízení a předvolání k ústnímu jednání, k němuž se žalobkyně dne 12. 10. 2015 osobně dostavila. Z protokolu o jeho konání je pak zřejmé, že žalobkyni bylo sděleno, že je obviněná ze spáchání přestupku podle ust. § 116 odst. 1 písm. g) vodního zákona, a to za porušení povinnosti stanovené v ust. § 30 odst. 8 téhož zákona a v rozhodnutí o OP. Žalobkyně byla dále poučena a seznámena s obsahem správního spisu. Po provedení dokazování čtením obsahu listin založených ve spisu pak k věci uvedla, že s uložením pokuty nesouhlasí. Na dotčené místo svým vozidlem vjela pouze proto, že tam vezla manžela, který je držitel ZTP. Mají na území ochranného pásma pozemek, který musí obhospodařovat. Současně doplnila, že byla na místě pokutována policejní hlídkou. Pokud se jedná o povolení vjezdu od správce, tedy SVK, a.s., to jí nebylo s ohledem na malou velikost pozemku a nezákonnou stavbu uděleno.

Následně bylo vydáno **prvostupňové rozhodnutí**. V rámci jeho odůvodnění prvostupňový správní orgán nejprve zrekapituloval skutkový stav věci a dosavadní průběh řízení, přičemž uvedl, že na základě provedení dokazování listinami založenými ve spisu má za prokázané, že zákaz vjezdu motorových vozidel na dotčené ochranné pásmo II. stupně vodního zdroje byl stanoven v souladu se zákonem a že žalobkyně tento zákaz porušila. V tomto kontextu poukázal na skutečnost, že daný vodní zdroj je v současné době nenahraditelným zdrojem podzemních a povrchových vod a slouží pro účely zásobování obyvatelstva pitnou vodou. Vlivem špatného technického stavu účelových komunikací je tak ve veřejném zájmu omezit až na udělená povolení provoz motorových vozidel. Pokud se jedná o stanovení ochranného pásma a souvisejícího zákazu, to bylo provedeno v souladu se zákonem, a to ve smyslu pravomocných rozhodnutí o OP a rozhodnutí o přezkumu OP. V této souvislosti pak prvostupňový správní orgán poukázal na skutečnost, že porušení stanoveného zákazu nelze zdůvodnit přepravou osoby, která je

držitelem průkazu ZTP. Vlastníci pozemku mají možnost nenárokově požádat o povolení vjezdu správce vodního zdroje. Co se týče výše stanovené sankce, prvostupňový správní orgán zohlednil rovněž závažnost přestupku, neboť jednáním žalobkyně bylo dáno ohrožení úniku provozních kapalin z vozidla a narušení jakosti či zdravotní nezávadnosti vodního zdroje, sloužícího k zásobování obyvatelstva pitnou vodou. Naopak ve prospěch žalobkyně zohlednil, že se daného přestupku dopustila poprvé a že jednala na základě přesvědčení o zákonnosti svého jednání. Sankci tak uložil při samotné spodní hranici zákonem stanovené sazby.

Proti prvostupňovému rozhodnutí poté podala žalobkyně dne 21. 1. 2016 odvolání, ve kterém namítala porušení zásady ne bis in idem, věcnou nepříslušnost prvostupňového správního orgánu, nedostatečné vymezení místa spáchání přestupku, absenci materiální stránky přestupku, nedostatečné zjištění skutkového stavu a nezohlednění pohnutky, která žalobkyni vedla k jednání, které jí bylo jako přestupek kladeno za vinu. Ve správním spisu se pak kromě napadeného rozhodnutí nachází rovněž kopie rozhodnutí Okresního národního výboru v Uherském Hradišti ze dne 28. 8. 1985 o zřízení rozsahu pásem hygienické ochrany „Prameniště Ostrožská Nová Ves, vodního zdroje v lese Záповěď a vodárenského jezera“, rozhodnutí o OP, rozhodnutí o přezkumu OP a rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2016, č. j. KUZL 14287/2016 v jiné přestupkové věci týkající se vjezdu jiného přestupce do ochranného pásma II. stupně vodního zdroje Ostrožská Nová Ves.

VI. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud předně posuzoval, zda byly splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).

V souladu s ust. § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. přezkoumal krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili (nevyjádřili svůj výslovný nesouhlas s tímto postupem) a krajský soud nepovažoval ústní projednání věci za nezbytné.

Žaloba není důvodná.

Žalobkyně předně namítala, že žalovaný postupoval nesprávně, pokud výrokovou část prvostupňového rozhodnutí k jejímu odvolání změnil tak, že ji doplnil o podrobné vymezení skutku, místa jeho spáchání a odkaz na rozhodnutí o OP, na základě kterého byl zákaz vjezdu motorových vozidel na ochranné pásmo II. stupně dotčeného vodního zdroje stanoven. Podle jejího názoru nebyly splněny zákonné podmínky pro změnu rozhodnutí, neboť žalovaný z hlediska rozsahu bez dalšího dokazování vymezil v podstatě nový skutek, aniž by se žalobkyně mohla proti tomuto postupu odvolat, čímž byla porušena zásada

dvojinstančnosti řízení. K tomu krajský soud uvádí, že v tomto ohledu je třeba primárně vycházet z obecné právní úpravy změny rozhodnutí správního orgánu rozhodujícího v prvním stupni, která je zakotvena v ust. § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“): *„Jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.“*

Změna rozhodnutí o přestupku v rámci odvolacího řízení je tedy zákonem výslovně předvídaná za předpokladu, že není (při zachování zásady zákazu reformationis in peius ve smyslu § 82 zákona o přestupcích) jejím následkem vydání tzv. překvapivého rozhodnutí, které může typicky spočívat v tom, že rozšiřuje výrok přezkoumávaného rozhodnutí o další skutkové podstaty přestupků, popř. nové skutečnosti, které nebyly předmětem dokazování, nemají oporu ve spisu a obviněný se tak proti nim neměl možnost odvolat. Obecně je však také doktrinálním výkladem dovozeno, že by měla být změna rozhodnutí z důvodu procesní ekonomie a hospodárnosti řízení preferována před jeho zrušením, pakliže jsou splněny zákonem stanovené podmínky (srov. Jemelka L. a kol. Správní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 502-512). V této souvislosti je samozřejmě nezbytné, aby odvolací správní orgán, pakliže ke změně rozhodnutí o přestupku přistoupí, svůj postup přezkoumatelným způsobem zdůvodnil. K této otázce se ostatně vyjadřoval rovněž Nejvyšší správní soud, když ve svém rozsudku ze dne 22. 6. 2008, č. j. 2 As 20/2008 - 73 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), uvedl, že: *„...správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán (zde stěžovatel) napravit vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn. Změna rozhodnutí ale spočívá výhradně ve změně výroku, protože pouze výrok je závaznou a vykonatelnou částí správního aktu, kterou se přiznává účastníkům řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není.“*

V projednávané věci je tak třeba posoudit, zda lze změnu výroku prvostupňového rozhodnutí, resp. jeho doplnění o konkretizaci místa spáchání přestupku a odkaz na dotčené rozhodnutí o OP, považovat za překvapivé rozhodnutí ve smyslu výše citovaného ustanovení správního řádu. Krajský soud je toho názoru, že nikoliv. Žalovaný totiž v rámci změny prvostupňového rozhodnutí toliko vyhověl jedné z odvolacích námitek a současně v souladu s judikaturou vztahující se k dnes již neplatnému ust. § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v rozhodném znění, upřesnil místo spáchání přestupku tak, aby nebyl zaměnitelný s jiným (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39). Pokud žalobkyně namítá, že žalovaný vymezil v podstatě nový skutek, popř. že uvedl v řízení nové skutečnosti, krajský soud se s tímto závěrem neztotožňuje. Veškeré údaje, které jsou v rámci konkretizace místa spáchání přestupku uvedeny, vyplývají z obsahu listin založených ve správním spisu, popř. se jedná o podklady, které toliko popisují dotčenou účelovou komunikaci. Pokud se dále jedná o

odkaz na rozhodnutí o OP, kterým je zákaz vjezdu motorových vozidel na ochranné pásmo II. stupně vodního zdroje stanoven, bylo výslovně citováno již v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a bylo na ně odkázáno v průběhu ústního jednání u prvostupňového orgánu. Podle názoru krajského soudu tak žalovaný postupoval zcela v souladu se zákonem, pokud k námitce žalobkyně na základě obsahu spisu a s ohledem na specifické okolnosti případu místo spáchání přestupku náležitě upřesnil.

Za nedůvodnou pak krajský soud považuje rovněž námitku, prostřednictvím které se žalobkyně dovolávala legitimního očekávání spočívajícího v tom, že žalovaný v minulosti v obdobné právní věci jiného přestupce (zastoupeného týmž advokátem) vyhověl odvolací námitce ohledně nedostatečného vymezení místa spáchání přestupku způsobem, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil. Pokud se jedná o postulát legitimního očekávání, krajský soud předně uvádí, že se dle ustálené judikatury jedná o jeden ze základních znaků demokratického právního státu, spočívajícího nejen v předvídatelnosti práva, nýbrž i legitimní předvídatelnosti postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009 - 233, a nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01; všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Z pozitivně-právního hlediska je pak v tomto ohledu nutno vycházet z ust. § 2 odst. 4 správního řádu, který stanovuje, že: *„Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“* Na základě gramatického výkladu citovaného ustanovení lze tedy dospět k závěru, že požadavek na respektování legitimního očekávání či předvídatelnosti rozhodnutí ze strany účastníka řízení nastává pouze při kumulativním splnění dvou podmínek: 1) správní orgán již v minulosti rozhodoval skutkově shodný či obdobný případ a 2) přijaté řešení musí být v souladu s veřejným zájmem a odpovídat okolnostem případu.

Z praktického hlediska lze v tomto kontextu hovořit o často používaném termínu správní praxe, který nicméně dle názoru krajského soudu evokuje přinejmenším z terminologického hlediska požadavek na větší četnost případů, v rámci kterých byl na základě výše uvedeného požadavku shodnosti či podobnosti aplikován stejný procesní postup. Krajský soud nevylučuje, že může nastat situace, kdy tentýž správní orgán projednává v určitém časovém rozmezí například pouze dva skutkově shodné či obdobné přestupky, při jejichž projednání je rovněž vázán postulátem legitimního očekávání, neboť jeho aplikace není zákonem či judikaturou limitována pouze na konkrétní (větší) počet skutkově stejných či obdobných případů, ale na druhé straně uplatnění tohoto principu pouze doplňuje zásadu individualizace posouzení podle konkrétních okolností každého případu. Žalobkyně se v žalobě odvolávala pouze na jedno rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2016, č. j. KUZL 14287/2016, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o přestupku spočívajícího ve stejném jednání a porušení téže právní povinnosti z toho důvodu, že v něm nebylo dostatečně stanoveno místo spáchání přestupku, jakožto jedna ze zákonných náležitostí výroku rozhodnutí. Na první pohled by tedy bylo možno hovořit o skutkově shodném či obdobném případě. S ohledem na výše uvedené závěry je však nutné reflektovat také zbývající část odůvodnění citovaného rozhodnutí, v rámci kterého bylo upřesněno, že zrušujícím důvodem byl především rozpor mezi vymezením místa a času spáchání přestupku ve výroku a obsahu spisové dokumentace. V projednávané věci však nebyl namítán žádný rozpor se spisovou dokumentací, ale pouze nedostatečné vymezení

místa spáchání přestupku. Je tak třeba akcentovat druhou zákonem stanovenou podmínku, že požadavek legitimního očekávání je dán pouze za předpokladu, že takové řešení odpovídá okolnostem posuzovaného případu, což v projednávané věci nebylo splněno, neboť způsob vymezení skutkové věty ve výroku prvostupňových rozhodnutí srovnávaných případů se liší, jakož i vazba na důkazní materiál shromážděný ve správním řízení. Z toho důvodu je krajský soud toho názoru, že žalovaný svým postupem, spočívajícím ve změně prvostupňového rozhodnutí, nejednal v rozporu s postulátem legitimního očekávání.

Další žalobní námitkou poté žalobkyně brojila proti tomu, že byla vydáním prvostupňového a napadeného rozhodnutí porušena zásada ne bis in idem, neboť jí již byla za stejný skutek pravomocně uložena pokuta v blokovém řízení. Předně krajský soud v kontextu nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 6/03, uvádí, že: „*zásada ne bis in idem, vyjadřující zákaz někoho stíhat nebo potrestat dvakrát za stejnou věc, je neodmyslitelnou a nezpochybnitelnou součástí spravedlivého trestního procesu a jako taková byla v ústavní rovině výslovně vyjádřena v Listině základních práv a svobod.*“ Přestože je pak tato zásada v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod explicitně zakotvena pouze ve vztahu k trestnímu stíhání, není s ohledem na ustálenou judikaturu pochyb o tom, že ji lze přiměřeně uplatnit také ve vztahu k přestupkovému řízení, jakožto veřejnoprávnímu trestání sui generis (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 - 142).

Krajský soud se nicméně neztotožňuje s argumentací žalobkyně, která v podstatě zcela směřuje uplatnění zásady zákazu dvojího potrestání s případy, kdy je obviněný potrestán za více protiprávních jednání, kterých se dopustil v jednočinném souběhu. V projednávané věci žalobkyně sice byla postihnuta za tentýž skutek ve dvou samostatných přestupkových řízeních, ovšem před jiným správním orgánem, podle jiného právního předpisu a z důvodů ohrožení či porušení jiného právem chráněného zájmu. Žalovaný ostatně podle názoru krajského soudu správně poukázal na skutečnost, že v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí není žalobkyni kladeno za vinu porušení veřejného zájmu spočívajícího v nerespektování dopravního značení, za což jí byla na místě uložena bloková pokuta, ale v porušení zákazu stanoveného v rozhodnutí o OP a souvisejícího ohrožení jakosti a zdravotní nezávadnosti vodního zdroje. Tento postup nepovažuje krajský soud za nezákonný, ale naopak plně vyhovující zásadě legality a judikatuře v oblasti správního trestání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2010, č. j. 4 Ads 14/2010 - 282). Nad rámec uvedeného krajský soud dodává, že žalobkyni citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014 - 57, se primárně zabývalo právní otázkou, zda lze penále v rámci daňového řízení považovat za sankci trestněprávního charakteru, a to ve vztahu k následně probíhajícímu trestnímu řízení. Z uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu však nelze dospět k závěru, že by žalobkyně nemohla na základě jednoho skutku naplnit více skutkových podstat přestupků, což je ostatně podstata teorií i praxí uznávaného institutu jednočinného souběhu.

S tímto závěrem ostatně souvisí také vypořádání další žalobní námitky, kterou žalobkyně napadala nezákonnost umístění či osazení dopravního značení, kterým byl vjezd motorových vozidel v místě spáchání přestupku zakázán. Krajský soud k tomu uvádí, že tuto námitku nepovažuje za důvodnou, neboť posouzení zákonnosti dopravního značení se nevztahuje k meritu věci. Jak již bylo výše uvedeno, žalobkyně byla v projednávané věci shledána vinnou za spáchání přestupku podle ust. § 116 odst. 1 písm. g) ve spojení s ust. §

30 odst. 8 vodního zákona, dle kterého platí, že: „V ochranném pásmu I. a II. stupně je zakázáno provádět činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, jejichž rozsah je vymezen v opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma.“ V této souvislosti tak žalobkyně porušila zákaz vjezdu motorových vozidel stanovený primárně rozhodnutím o OP, které ve vztahu k území č. 2, na němž došlo ke spáchání přestupku, mimo jiné stanovuje, že: „je zakázáno vjíždět motorovými vozidly, mimo vozidel s povolením vydaným správcem ochranného pásma vodního zdroje.“ Žalobkyně pak v rámci ústního projednání přestupku výslovně uvedla, že je spolu se svým manželem vlastníkem pozemku nacházejícího se v dotčeném území a že jí nebylo povolení správce ochranného pásma vodního zdroje uděleno. S ohledem na tuto skutečnost a na policejní dokumentaci zachycené dopravní značení ohledně začátku ochranného pásma II. stupně vodního zdroje nemá krajský soud žádné pochyby o tom, že žalobkyni jakožto vlastníku dotčeného pozemku byl zákaz vjezdu motorových vozidel v době spáchání přestupku znám.

Pokud se jedná o tvrzenou nezákonnost umístění dopravního značení, a to vlivem absence souhlasu silničního úřadu, tato skutečnost mohla mít rozhodující vliv toliko ve vztahu k přestupku spočívajícímu v jeho porušení povinností účastníka silničního provozu (zákazu vjezdu motorových vozidel bez uděleného povolení), s jehož spácháním však žalobkyně na místě uhrazením blokové pokuty souhlasila a připravila se tak sama o možnost projednání věci ve standardním přestupkovém řízení. Pokud žalobkyně v této souvislosti dále namítala, že stanovení zákazu vjezdu motorových vozidel na území ochranného pásma II. stupně dotčeného vodního zdroje nebylo stanoveno v souladu se zákonem, nijak v žalobě své tvrzení nekonkretizovala. K již výše posuzované otázce ohledně zákonnosti dopravního značení tedy krajský soud pouze dodává, že stanovení ochranného pásma II. stupně bylo provedeno pravomocným rozhodnutím o OP, a to v návaznosti na dříve přijaté rozhodnutí ONV Uherské Hradiště, což je postup zcela v souladu se zákonem. Z formálního hlediska je tak dané rozhodnutí (materiálně opatření obecné povahy) jako závazné, přičemž přezkum jeho věcné správnosti není předmětem tohoto řízení, jakkoliv krajskému soudu jsou z jeho rozhodovací činnosti známy snahy dotčených vlastníků a nájemců pozemků situovaných v ochranném pásmu II. stupně vodního zdroje Ostrožská Nová Ves o to, aby došlo ke změně úpravy práv a povinností dotčených osob v této oblasti cestou návrhu na přezkum opatření obecné povahy (viz k tomu usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. 2. 2017, č.j. 65 A 4/2016 – 320).

Poslední námitka žalobkyně poté směřovala proti absenci materiální stránky přestupku, a to z toho důvodu, že ji správní orgány v rozporu s judikaturou hodnotily pouze ve vztahu k naplnění formální stránky skutkové podstaty přestupku. Krajský soud se s tímto závěrem neztotožňuje. Je třeba přisvědčit žalobkyni, že dle ust. § 2 odst. 1 zákona o přestupcích platilo, že: „Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“ Z dikce citované ustanovení tedy jednoznačně vyplývá, že nelze automaticky kvalifikovat jednání jako přestupek pouze s ohledem na skutečnost, že byla naplněna formální stránka skutkové podstaty přestupku, neboť je možné postihovat pouze jednání, která navíc vykazují alespoň nepatrnou míru společenské škodlivosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73). Je tak možné dovodit, že v případě některých druhů přestupků, jako je typicky překročení

nejvyšší dovolené rychlosti, bude velmi záležet na konkrétních okolnostech případu (míra překročení dovolené rychlosti, místo spáchání přestupku, denní doba, hustota provozu apod.), na základě kterých bude muset být individuálně posuzováno, zda byl materiální znak přestupku alespoň v nepatrné míře naplněn či nikoliv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45). Na druhou stranu je možné poukázat na přestupky, u kterých je materiální stránka přestupku částečně dána již samotným naplněním formální stránky skutkové podstaty přestupku, jak ostatně zdejší soud judikoval také například ve svém rozsudku ze dne 20. 2. 2018, č. j. 33 A 47/2016 – 33 (všechna citovaná rozhodnutí Krajského soudu v Brně jsou dostupná na www.nssoud.cz), týkajícího se posouzení materiální stránky dopravního přestupku nepřipoutání se bezpečnostním pásem.

V projednávané věci přestupkové jednání spočívalo v tom, že žalobkyně přes stanovený zákaz vjela motorovým vozidlem na ochranné pásmo II. stupně vodního zdroje. Správní orgány ve vztahu k posouzení materiální stránky přestupku shodně uvedly, že byla naplněna tím, že žalobkyně svým jednáním ohrozila jakost a zdravotní nezávadnost vodního zdroje, který slouží jako zdroj pitné vody pro potřeby obyvatelstva, neboť mohlo u vozidla dojít k úniku provozní kapaliny a následné kontaminaci podzemních nebo povrchových vod. Krajský soud v tomto kontextu poukazuje na dikci výše citovaného ustanovení zákona, podle něhož je za přestupek vedle dalších náležitostí možno považovat jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti. Není tedy nezbytně nutné, aby jednáním žalobkyně byl způsoben škodlivý následek, ale postačuje, pokud prokazatelně hrozil. V tomto ohledu nemá krajský soud žádné pochybnosti o tom, že případný únik kapalin z vozidla je způsobitelný jakost či zdravotní nezávadnost zdroje pitné vody ve větší či menší míře ohrozit. Není poté rozhodné, zda v místě dochází k porušování stanoveného zákazu také jinými osobami, popř. k provádění jiných, dle názoru žalobkyně společensky škodlivějších činností. Předmětem tohoto řízení je toliko jednání žalobkyně, která dle názoru krajského soudu svojí argumentací nijak nezpochybnila, že porušení zákazu vjezdu na ochranné pásmo II. stupně vodního zdroje je způsobitelné ohrozit či porušit zájem společnosti spočívající v ochraně vodního zdroje, sloužícího mj. jako zásobárna pitné vody pro potřeby obyvatelstva.

S ohledem na shora uvedené důvody bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, respektive ani úhradu nákladů řízení nepožadoval, pročez se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává (výrok III.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení 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.

V Brně dne 23. dubna 2018

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D.,
v.r.

samosoudce

Za správnost vyhotovení:
K. M.