



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Petry Venclové a Aleše Korejtky ve věci **žalobce M.Š.**, nar. „X“, bytem „X“, proti **žalovanému Krajskému úřadu Pardubického kraje**, Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, o **žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2014, č. j. KrÚ 76141/2014 - Ky**,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 10. 12. 2014, č. j. KrÚ 76141/2014 - Ky, a rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 30. 10. 2014, sp. zn. MmP/51547/2014 OD4, se pro vady řízení zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3.000 Kč.**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 10. 12. 2014, č. j. KrÚ 76141/2014 - Ky (dále též „žalované rozhodnutí“), ve spojení s rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 30. 10. 2014, sp. zn. MmP/51547/2014 OD4, byla žalobci uložena pokuta ve výši 10.000 Kč za přestupek podle § 42a odst. 1 písm. e/ zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pozemních komunikacích“). Znaky skutkové podstaty tohoto přestupku měl žalobce naplnit tím, že „v

rozporu s § 31 zákona o pozemních komunikacích zřídil a provozuje reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a to v ochranném pásmu silnice I/37 na pozemku parc. číslo 70/113 v k. ú. Ohrazenice“.

Proti žalovanému rozhodnutí (jež tvoří společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně materiálně jeden celek) **podal žalobce žalobu** (zjevně sepsanou osobou, která žalobce zastupovala v řízení před správními orgány), v níž namítal, že se v daném případě nejedná o reklamní zařízení, nýbrž „o stavbu pro reklamu“, navíc nedošlo k „umístění nové stavby pro reklamu, ale o navrácení na stejný pozemek té, která byla po dobu realizace druhého jízdního pruhu obchvatu Pardubic ve směru na Hradec Králové dočasně demontována“. Dále žalobce žalovanému vytkl, že „v řízení nebylo řádně a přezkoumatelným a nezpochybnitelným způsobem prokázáno, kdo je vlastníkem stavby pro reklamu či reklamního zařízení“ a řádně nebylo odůvodněno ani „uložení pokuty ve výši 10.000 Kč“. Ze všech výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, které hodnotí jako věcně správné a zákonné. Pokud jde o vlastnictví reklamního zařízení, pak žalovaný zdůraznil, že žalobce od počátku řízení jako vlastník reklamního zařízení vystupoval a v průběhu celého řízení vlastnictví reklamního zařízení nezpochybňoval. Žalovaný „*má tedy za to, že správní orgán I. stupně mohl vycházet z toho, že jedná s vlastníkem reklamního zařízení*“. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Krajský soud přezkoumal napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu) a dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:

Předně krajský soud konstatuje, že nemá (stejně jako žalovaný) pochybnosti o tom, že zařízení zachycené na fotografiích založených na listech číslo 5, 7 a 8 správního spisu je ukázkovým příkladem reklamního zařízení (srov. § 25 odst. 6 písm. c/ zákona o pozemních komunikacích, § 31 zákona o pozemních komunikacích). Skutečnost, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), takové zařízení označuje jinak (stavba pro reklamu /§ 2 odst. 3 stavebního zákona/), je jednak pro projednávanou věc zcela irrelevantní, jednak se nejedná o nic neobvyklého, neboť jednotlivé obecně závazné právní předpisy velmi často užívají odlišnou terminologii, což je dáno rozdílností společenských vztahů, které upravují, jakož i odlišností cílů, které ta či ona právní úprava sleduje (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 9As 69/2007 - 66). Není proto vyloučeno, aby reklamní zařízení ve smyslu silničního zákona bylo současně stavbou pro reklamu ve smyslu zákona stavebního, jak je tomu v projednávaném případě. Stavební úřad tak je oprávněn (např.) nařídit odstranění stavby pro reklamu a silniční správní úřad je oprávněn za zřízení nebo provoz téhož reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu bez povolení uložit pokutu.

Správný je též právní názor žalovaného, dle kterého byla-li původní stavba pro reklamu (reklamní zařízení) odstraněna, pak zanikla fakticky i právně a novou stavbu pro reklamu (reklamní zařízení) bylo možno zřídit pouze se souhlasem, resp. s povolením příslušných orgánů veřejné moci (stavební úřad, silniční správní úřad), neboť práva založená dříve vydanými individuálními správními akty povolovacími byla

již vyčerpana. Rozhodně nelze tvrdit, že se jednalo o jakési „*obnovení zaniklé stavby*“. Jednak takový institut právní řád České republiky nezná, jednak (jak plyne z rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 7. 2014, č. j. KrÚ-35538/67/2014/OMSŘI/Dr, které bylo předloženo žalobcem a je založeno na listech číslo 11 až 21 soudního spisu) nově zřízená stavba pro reklamu (reklamní zařízení) byla postavena na jiném místě - cca 80 metrů severněji než původně povolená stavba pro reklamu (reklamní zařízení).

Žalobci je však třeba přisvědčit, že ve spise není založeno nic (žalobce nebyl ani vyslechnut), co by poskytovalo oporu závěru správních orgánů, že to byl žalobce, kdo zřídil a provozuje předmětné reklamní zařízení (stavbu pro reklamu). Žalované rozhodnutí je tak v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce přitom v odvolání namítal, že „*žádné reklamní zařízení nově nezřídil, ani neprovozuje*“, navíc **žalovaný v jiném řízení** (konkrétně v řízení vedeném pod sp. zn. SpKrÚ – 35538/2014) **dospěl ke zcela odlišnému závěru, a to k závěru, že toto reklamní zařízení (stavbu pro reklamu) zřídil a jejím vlastníkem je TULIPÁN reklama a propagace, s. r. o.** Žalovaný si tedy bude muset v dalším řízení nejprve ujasnit, kdy a kým bylo reklamní zařízení (stavba pro reklamu) zřízeno a kdo jej provozuje. **Žalovaný nepřehlédne, že se v daném případě jedná o řízení o přestupku, přičemž o přestupku koná správní orgán v prvním stupni (obligatorně) ústní jednání (§ 74 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, dále též „zákon o přestupcích“).** **To se ovšem v projednávané věci nekonalo** (k důsledkům tohoto pochybení srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. 6 As 29/2006 - 44).

Na tomto místě je vhodné připomenout, že zákon o přestupcích blíže neupravuje postup při zjišťování skutkového stavu a nestanoví požadavky na míru jeho objasnění. Proto je nutno na základě § 51 zákona o přestupcích, který stanoví, že na řízení o přestupcích se subsidiárně použijí předpisy o správním řízení, vyjít při posuzování těchto otázek primárně z ustanovení zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Zde je v § 3 uvedeno, že správní orgán má postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu, tedy s požadavky na zákonnost jeho postupu. Ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu pak správnímu orgánu ukládá povinnost i bez návrhu zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu v řízení z moci úřední správní orgán ukládá nějakou povinnost. Správní orgán přitom podklady pro rozhodnutí, zejména důkazy, hodnotí podle své úvahy, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (§ 50 odst. 4 správního řádu). Samotný postup správního orgánu při provádění dokazování pak upravuje § 51 a násl. správního řádu.¹ Současně však platí, že tvrdí-li obviněný z přestupku určité skutečnosti, které jsou podle obecných zkušenostních pravidel krajně nepravděpodobné, nenabízí k nim žádný rozumný důkaz a ani správní orgán takový důkaz není s to opatřit, lze dospět na základě toho, jak se

¹ Ustanovení § 53 odst. 6 správního řádu se však nevztahuje na všechny písemnosti (dokumenty či listiny), které jsou součástí spisu a které slouží jako podklad pro rozhodnutí. Sepsání protokolu o provedení důkazu listinou má význam především u „listin“ podle odst. 1 tohoto ustanovení. Takový postup by zcela postrádal význam v případě, kdy určitá listina je a po celou dobu správního řízení (a i poté) zůstane součástí spisu, na základě čehož mají účastníci řízení možnost se s ní na základě § 38 seznámit – pouhé přečtení takové listiny nebo sdělení jejího obsahu neznamená z hlediska listiny samotné žádnou „přidanou hodnotu“ (srov. Vedral J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, str. 536 – 537, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 10 As 16/2014 - 25).

věci obvykle dějí, k závěru o nevěrohodnosti takových tvrzení. I v přestupkovém řízení totiž má obviněný z přestupku povinnost v souladu s § 52 správního řádu z roku 2004 prokázat, co sám tvrdí, má-li správní orgán z jeho tvrzení vycházet. Ostatně ustanovení § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu, a tedy i zásadu materiální pravdy a zásadu vyšetřovací v rámci správního řízení, je třeba vykládat i s ohledem na požadavek procesní ekonomie, přičemž řízení by mělo být vedeno co nejúčelněji, nejrychleji a nejlevněji (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011 – 66, dostupný na www.nssoud.cz).

Pokud jde o odůvodnění výše ukládané pokuty, bude mít žalovaný při dalším rozhodování na paměti, že řádné odůvodnění ukládané sankce je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán veden. Výčet hledisek, ke kterým správní orgán musí přihlédnout, je obsažen v § 12 zákona o přestupcích (k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení). Správní orgán je povinen zabývat se všemi hledisky, které zákon předpokládá, a výše uložené sankce musí být odůvodněna vzhledem ke konkrétním okolnostem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 62/2008 – 129, či rozsudek téhož soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 2 As 72/2014 – 43).

Je třeba si ale též uvědomit, že nelze klást stejné požadavky na řízení a z něho vzešlý rozsudek trestního soudu odsuzující pachatele trestného činu vraždy k dlouholetému trestu odnětí svobody a na řízení a z něho vzešlé rozhodnutí správního orgánu, kterým se pachateli přestupku ukládá sankce ve formě pokuty v zanedbatelné výši.² Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí konstatoval, že kvalita procesu (a výstupů z tohoto procesu, tj. rozhodnutí) musí odpovídat právům a povinnostem, o kterých se jedná, tedy tomu, co je v daném případě „*ve hře*“. Přehnané (přemrštěné) požadavky na činnost správních orgánů jsou výrazem přepjatého formalismu a ohrožují funkčnost veřejné správy (srov. – mutatis mutandis – nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

Žalovaný si též v dalším řízení ujasní, kdo je oprávněn za žalobce v řízení jednat. Správní orgán prvního stupně i žalovaný sice jednaly s M.P. jako se zástupcem žalobce, ve spise však není založena plná moc, plná moc nebyla udělena ani do protokolu (§ 33 odst. 1 správního řádu). K činnosti M.P., který (ač není advokátem) účastníky opakovaně před správními orgány zastupuje (popř. též následně sepisuje správní žaloby), se zdejší soud vyjadřoval již v odůvodnění rozsudku ze dne 7. 5. 2014, č. j. 52A 88/2013 – 96 (dostupný zde - http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2013/52A_88_2013_31_Cirkev_adventistu_sedmeho_dne_20140521100100_prevedeno.pdf). Závěry zdejšího soudu jsou zjevně stále aktuální.

Lze tedy uzavřít, že v řízení před správními orgány nebylo spolehlivě prokázáno, že skutek spáchal obviněný z přestupku (žalobce). Správní orgány tak zatížily svým postupem řízení vadou, pro kterou musel krajský soud jejich rozhodnutí zrušit (§ 78

²Nadto nelze klást rovnítko mezi trestní řízení a řízení o přestupcích. Jakkoli existuje podobnost mezi trestním a přestupkovým řízením, není možno zásadní rozdíly mezi nimi přehlížet (srov. např. předposlední odstavec usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2010, sp. zn. III. ÚS 1845/08, či plenární nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09).

odst. 1, 3 s. ř. s.; výrok I), neboť skutkový stav, jež vzaly za základ svého rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé a zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. b/ s. ř. s.); toto pochybení způsobilo také nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť jejich odůvodnění dostatečně neodůvodňuje výrok o vině. Krajský soud přitom rozhodl bez jednání, když podmínky pro tento postupu byly splněny. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Současně krajský soud úspěšnému žalobci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) přiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok II) tvořených zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000 Kč.

P o u č e n í :

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) 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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

V Pardubicích dne 17. dubna 2015

Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová