



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobkyně: Velká Ves a.s.**, se sídlem Sokolská 1619, Praha 2, zastoupená JUDr. Šárkou Sedláčkovou, advokátkou se sídlem Generála Svobody 17, Broumov, proti **žalovanému: Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, odbor dopravy a silničního hospodářství, se sídlem Pivovarské nám. 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2008, č. j. 9158/DS/2008-Nv, ve věci správního deliktu na úseku pozemních komunikací, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 3. 2009, č. j. 30 Ca 103/2008 - 35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“ či „správní orgán“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“), kterým tento soud zrušil jeho rozhodnutí ze dne 10. 6. 2008, č. j. 9158/DS/2008-Nv, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně (dále též „účastník řízení“) a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Otovice (dále též „obecní úřad“) ze dne 18. 4. 2008, č. j. 17/08 Ssú. Předmětným rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle ust. § 42b odst. 1

písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), kterého se měla dopustit tím, že v přesně nezjištěné době v období podzimu 2007 v rozporu s ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích rozorala část veřejně přístupné účelové komunikace „Černý potok – Novákův les“ vedoucí před parcely p. p. č. 676/1, p. p. č. 676/2 a p. p. č. 1815 v obci a kat. úz. Otovice u Broumova, a tím fakticky uzavřela tuto veřejně přístupnou účelovou komunikaci, za což jí byla v souladu s ust. § 42b odst. 5 zákona o pozemních komunikacích uložena pokuta ve výši 80 000 Kč.

Jako právní důvody kasační stížnosti uvedl stěžovatel důvody obsažené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel nejdříve podrobně zrekapituloval předcházející správní řízení a dále zdůraznil, že nesouhlasí se žalobními námitkami účastníka řízení, ke kterým se podrobně vyjádřil ve svém vyjádření k žalobě ze dne 15. 9. 2008, přičemž na toto vyjádření odkázal. Stěžovatel namítá, že tvrzení žalobkyně nemají oporu v dokumentaci správního spisu, neboť z něho vyplývá, že správní orgány zjistily, že veřejná účelová komunikace byla jednáním žalobkyně odňata obecnému užívání rozoráním, jehož se dopustili její pracovníci na přímý pokyn vedení společnosti. Stěžovatel je přesvědčen, že tato zjištění sama o sobě postačí k postihu pro uvedený správní delikt, přičemž výjezdem na místo deliktu se stěžovatel pouze přesvědčil o tom, že k obnovení cesty nedošlo a protiprávní stav trvá. Podle jeho názoru neměla žalobkyně právo veřejnou účelovou komunikaci odstranit, ani s odůvodněním, že tato prochází mimo původní plochu. Stěžovatel dále namítá, že žalobkyně nepravdivě tvrdí, že jí nedal možnost seznámit s obsahem spisu a listinnými důkazy, které byly podkladem pro rozhodnutí, což bylo vyvráceno dokumentací s tím, že jí byla dána možnost, avšak tuto možnost svým jednáním odmítla, když z ústního jednání oba její zástupci odešli. Krajský soud se však touto námitkou v napadeném rozsudku vůbec nezabýval, když ze správního spisu bylo zřejmé, že žalobkyně byla k ústnímu projednání řádně pozvána, na určený den se dostavila, avšak dalším jednáním dala najevo nezájem věc řádně projednat, když jednání opustili oba její zástupci. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že „rozorání účelové komunikace“ nelze považovat za uzavření komunikace bez povolení ve smyslu ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích, přičemž „rozorání“ krajský soud považuje za poškození, nikoliv za úplné zamezení jejího obecného užívání a uvedené ustanovení proto podle jeho názoru na tento případ nedopadá. Otázkou, která podle stěžovatele není zodpovězena jednoznačně, a to ani dikcí zákona, ani žádným závazným právním výkladem, je, jak kvalifikovat uvedené protiprávní jednání. Podle stanoviska stěžovatele nelze za poškození považovat úplné odstranění pozemní komunikace, ale toliko způsobení škodného následku na neexistující komunikaci. Poškozenou komunikaci pak lze, i když s určitými obtížemi, užívat. Naopak její úplné odstranění má stejný následek jako je úplná uzavírka, jako se stalo v tomto případě. Podle stěžovatele lze konstatovat, že účastník řízení „zabral část veřejné obecní

cesty pro soukromou potřebu”, čímž ji k užívání zcela uzavřel. Odkázal přitom na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 1930, sp. zn. 18786/30, publikované pod č. 8929/30 Boh. A (pozn. zdejšího soudu – identifikační číslo ASPI JUD16248CZ), podle kterého *„je bezpodmínečně zakázáno zabráti nebo přejinačiti cestu nebo jakoukoliv její část pro soukromou potřebu a na přestoupení tohoto zákazu jest stanovena trestní sankce.“* Stěžovatel má proto za to, že účelem právní úpravy obsažené v zákoně o pozemních komunikacích je „chrániti existenci veřejné cesty proti zásahům osob soukromých“. Stěžovatel dále zdůraznil, že správní orgány postupovaly správně, když zjišťovaly a zadokumentovaly skutečnosti prokazující, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle ust. § 42b zákona o pozemních komunikacích a s ohledem na způsob jednání a zejména důsledek je kvalifikovaly podle odst. 1 písm. a) citovaného ustanovení. Podle názoru stěžovatele bylo v této věci postupováno obdobně, jak posuzoval postup správního orgánu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 11. 2003, č. j. 5 A 142/2001 - 35. Stěžovatel dále vycházel z právních stanovisek k postupu správního orgánu při rozhodování o povinnosti právnické osoby platit sankci za správní delikt v oboru práva veřejného obsažených v rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 11. 1994, sp. zn. 6 A 12/94. Stěžovatel uvedl, že v nyní projednávané věci došlo k upřednostnění formalistického posouzení postupu správního orgánu, jehož důsledné respektování by zcela jistě vedlo k popření role trestání za správní delikty právnických osob, a dále vyjádřil naléhavou potřebu zásadního výkladu trestnosti výše popsaného jednání i jeho právní kvalifikace podle zákona o pozemních komunikacích. S ohledem na výše uvedené navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Účastník řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle ust. § 24 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích *může být provoz na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích částečně nebo úplně uzavřen, popřípadě může být nařízena objízďka. Nikdo nemá nárok na náhradu případných ztrát, jež mu vzniknou v důsledku uzavírky nebo objízďky.* Podle jeho odstavce 2 *rozhoduje o uzavírce a objízďce příslušný silniční správní úřad na základě žádosti osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce. Příslušný silniční správní úřad žádost projedná a) s vlastníkem pozemní komunikace, která má být uzavřena, a s vlastníkem pozemní komunikace, po níž má být vedena objízďka, b) s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka nebo nařízena objízďka, c) s provozovatelem dráhy, jde-li o pozemní komunikaci, na níž je umístěna dráha. Týká-li se uzavírka územního obvodu více silničních správních úřadů, přísluší podle ust. § 24 odst. 3 citovaného zákona rozhodování silničnímu správnímu úřadu, v jehož územním obvodu je nejdelší část uzavírky; ostatní silniční správní úřady jsou v těchto případech dotčenými správními úřady.* V souladu s ust. § 24

odst. 4 téhož zákona *při rozhodování příslušný silniční správní úřad dbá, aby uzavírka byla vždy omezena na nejkratší možnou dobu, objížďka byla řádně technicky zabezpečena a byla z hlediska provozu vyhovující a aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. Silniční správní úřad může v rozhodnutí stanovit podmínky, při jejichž nesplnění může udělené povolení omezit nebo zrušit. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.*

Podle ust. § 42b odst. 1 písm. a) citovaného zákona *se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 24 uzavře dálnici, silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupnou účelovou komunikaci nebo zřídí objížďku nebo neoznačí uzavírku nebo objížďku podle rozhodnutí o uzavírce nebo nedodrží podmínky stanovené tímto rozhodnutím.*

Stěžejní otázkou, kterou je nezbytné v nyní projednávané věci zodpovědět, je podle Nejvyššího správního soudu to, zda bylo možné jednání žalobkyně posuzovat jako porušení ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích a podřadit jej pod skutkovou podstatu správního deliktu podle ust. § 42b odst. 1 písm. a) téhož zákona.

Z obsahu správního spisu, jakož i z rozhodnutí správních orgánů v této věci vyplývá, že žalobkyně byla postižena za jednání, kterého se měla dopustit tím, že v přesně nezjištěné době v období podzimu 2007 rozorala část veřejně přístupné účelové komunikace „Černý potok – Novákův les“, vedoucí přes parcely p. p. č. 676/1, p. p. č. 676/2 a p. p. č. 1815 v obci a kat. úz. Otovice u Broumova. Podle názoru správního orgánu tím fakticky uzavřela tuto veřejně přístupnou účelovou komunikaci v rozporu s ust. § 24 zákona o provozu na pozemních komunikacích a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu ve smyslu ust. § 42b odst. 1 písm. a) citovaného zákona.

Nejvyšší správní soud však s takovýmto závěrem správních orgánů nesouhlasí, a to z následujících důvodů. Podstatou správního deliktu obsaženého v ust. § 42b odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, za který byla žalobkyně v dané věci postižena, je jednání právnické nebo podnikající fyzické osoby, které je v rozporu s ust. § 24 téhož zákona. Proto pro posouzení toho, zda jednání, kterého se v nyní projednávané věci dopustila žalobkyně tím, že rozorala část veřejně přístupné účelové komunikace, naplňuje znaky skutkové podstaty správního deliktu podle ust. § 42b odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, je důležité zhodnotit, zda uvedené jednání žalobkyně bylo skutečně v rozporu se zmíněným ust. § 24 citovaného zákona, resp. k jakému jednání žalobkyně zavazuje předmětné ustanovení.

Jak je z ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích patrné, toto sice podle svého názvu upravuje problematiku „omezení obecného užívání uzavírkami a objížďkami“, avšak z vlastního textu citovaného ustanovení je zřejmé, že se jedná

pouze o tzv. administrativní uzavření, příp. omezení provozu na vyjmenovaných pozemních komunikacích. Jeví se proto jako značně nesprávné, pokud stěžovatel klade rovnítko mezi administrativní uzavření provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci, jak je má na mysli shora citovaného ustanovení, a poškození této komunikace, v jehož důsledku sice došlo k jejímu faktickému uzavření, avšak nikoliv ve smyslu ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud v této souvislosti správně dovodil, že o nemožnosti aplikace ust. § 24 zákona o pozemních komunikacích na daný případ svědčí i vlastní systematika ust. § 42b odst. 1 téhož zákona, jež upravuje jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob na úseku provozu na pozemních komunikacích, v nichž mimo jiné figuruje i správní delikt spočívající v znečištění nebo poškození dálnice, silnice nebo místní komunikace podle ust. § 42b odst. 1 písm. g) téhož zákona.

Podle Nejvyššího správního soudu však není možné ze skutečnosti, že podle ust. § 42b odst. 1 písm. g) zákona o pozemních komunikacích lze postihnout pouze jednání namířené proti pozemním komunikacím kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace, dovozovat aplikovatelnost ust. § 42b odst. 1 písm. a) citovaného zákona na jednání spočívající v poškození veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud se zákonodárce rozhodl takové jednání nesankcionovat podle shora citovaného ust. § 42b odst. 1 písm. g) zákona o pozemních komunikacích, a to i přesto, že o jeho nežádoucích následcích nelze mít pochybnosti, nemůže správní orgán sankcionovat předmětné jednání podle ustanovení, jež na ně zjevně nedopadají. Takový postup by byl v rozporu nejenom se zákonem o pozemních komunikacích, ale především se základním požadavkem demokratického právního státu - totiž, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Tímto požadavkem, který bývá pravidelně nazýván jako princip zákonnosti či legality, a jež stěžovatel vnímá jako formalistické posouzení, je vázána veškerá činnost veřejné správy, a proto je nezbytné jej aplikovat též na problematiku správního trestání, jakožto součást výkonu veřejné správy. Z formálního hlediska má pro naplnění tohoto principu zásadní význam zásada „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*“ (tj. není zločinu, není trestu, nestanoví-li tak zákon) [k tomu blíže srovnej Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 411 a násl.]. Ostatně ke skutečnosti, že nelze na uplatnění zásady „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*“, jež je odrazem principu právní jistoty a ochrany legitimních očekávání, rezignovat ani v oblasti správního řízení, a zvláště pak tam, kde dochází ke správnímu trestání, a to i přesto, že tato byla primárně formulována pro oblast trestního práva, se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/2002 - 33, či v rozsudku ze dne 15. 1. 2009, č. j. 7 Afs 76/2008 - 65, oba dostupné na www.nssoud.cz. Shora citované ovšem neznamená, že český právní řád neposkytuje žádné prostředky, kterými by bylo možné se bránit proti takovému nežádoucímu chování. Je však

třeba je hledat v jiných oblastech, jako například v ust. § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

Na pozadí výše uvedeného se proto Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí správního orgánu je nezákonné, neboť jím byla žalobkyně postižena za jednání, jež však nelze podřadit pod skutkovou podstatu správního deliktu podle ust. § 42b odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, jak to učinil správní orgán.

Odkaz stěžovatele na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 1930, sp. zn. 18786/30, publikované pod č. 8929/30 Boh. A, pokládá zdejší soud za nepatřičný, neboť se nevztahuje k aplikované právní úpravě obsažené v zákoně o pozemních komunikacích. Shodně je třeba přistupovat k rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 11. 1994, sp. zn. 6 A 12/94, pojednávajícímu o charakteru odpovědnosti za správní delikt jako odpovědnosti objektivní, a dále k rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 13. 11. 2003, č. j. 5 A 142/2001 - 35, neboť tento se týkal aplikace ust. § 42 odst. 3 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění platném do 31. 12. 2006, které upravovalo sankci za správní delikt neoprávněného zvláštního užití dálnice, silnice nebo místní komunikace. Citovaná rozhodnutí tedy na daný případ nedopadají, a proto se jimi Nejvyšší správní soud nezabýval.

Pokud jde o závěr krajského soudu, že napadené rozhodnutí správního orgánu trpí i závažnými procesními vadami, které krajský soud spatřoval zejména ve skutečnosti, že správní orgán provedl v rámci odvolacího řízení místní šetření, kterému však nebyla přítomna žalobkyně, v důsledku čehož bylo porušeno její právo ve smyslu ust. § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, je třeba s tímto názorem souhlasit. Přičemž v situaci, kdy místní šetření bylo prováděno až v odvolacím řízení, nemůže správní orgán bránit svůj postup tím, že se „pouze přesvědčil o tom, že k obnovení cesty nedošlo a protiprávní stav trvá“.

Jestliže stěžovatel dále namítá, že krajský soud se nevyjádřil k žalobní námitce, že obecní úřad nedal žalobkyni možnost seznámit s obsahem spisu a listinnými důkazy, které byly podkladem pro jeho rozhodnutí, uvádí k tomu Nejvyšší správní soud následující. Stěžovatel, jakožto správní orgán, si nemůže osvojovat námitky, které z povahy věci náleží toliko žalobkyni a mohou se dotknout jejího právního postavení, či dokonce vést ke změně rozhodnutí krajského soudu v její neprospěch. Protože takovouto námitkou je i shora citovaná námitka, nemohl se k ní Nejvyšší správní soud vyjádřit, neboť stěžovateli nepřísluší vznášet tyto námitky.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru,

že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Stěžovatel dále podal návrh, aby kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek. Nejvyšší správní soud o tomto návrhu nerozhodl, neboť má za to, že rozhodnutím ve věci odpadl pro vydání předmětného usnesení důvod. Ostatně stěžovatel svůj návrh blíže vůbec neodůvodnil.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., dle kterého 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, ale je naopak povinen zaplatit úspěšnému účastníku řízení náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Protože účastník řízení nepožádal o přiznání nákladů řízení o kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud ani z obsahu spisu nezjistil, že by tomuto nějaké náklady vznikly, rozhodl tak, že mu právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. prosince 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu