



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **AD-Net, spol. s r.o.**, se sídlem Opletalova 1441/19, Praha 1, zast. JUDr. Vítem Rybářem, advokátem se sídlem 28. října 1610/95, Ostrava – Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2019, čj. MHMP-2139563/2019/O4/Go, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2020, čj. 15 A 161/2019-60,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2020, čj. 15 A 161/2019-60, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2019, čj. MHMP-2139563/2019/O4/Go, a rozhodnutí Úřadu městské části Praha 7 ze dne 17. 7. 2019, zn. MČ P7 096878/2019/ODO/Zal, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku **24 456 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Víta Rybáře, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Úřad městské části Praha 7 uložil rozhodnutím ze dne 17. 7. 2019 žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč. Pokutu uložil za nepovolené zvláštní užívání místních komunikací (chodníků) umístěním laviček v nejrůznějších lokalitách Prahy 7. Stalo se tak v době minimálně od 11. 4. 2019 do 13. 5. 2019. Tím žalobkyně bez povolení [§ 25 odst. 6 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích] užívala pozemní komunikaci, čímž

naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Rozhodnutí úřadu městské části potvrdil žalovaný, který odvolání žalobkyně zamítl. Žalobkyně následně neuspěla ani s žalobou u městského soudu.

[2] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. V kasační stížnosti snáší řadu argumentů formální i obsahové povahy, kterými dovozuje nezákonnost rozhodnutí správních orgánů (nedostatečnost výroku rozhodnutí o přestupku; legitimní očekávání stěžovatelky; soud ani správní orgány nevzaly na zřetel, že lavičky zkvalitňují život obyvatelům města; nezákonná výše pokuty apod.). V klíčové námitce pak stěžovatelka kritizuje závěr správních orgánů, s nímž se ztotožnil též městský soud, totiž že na její situaci dopadá § 25 odst. 6 písm. c) bod 2 zákona o pozemních komunikacích. Správní orgány i městský soud toto ustanovení vyložily nesprávně. Dle stěžovatelky sporná norma nedopadá na umístění laviček na chodník. Zákonodárce zde provedl demonstrativní výčet toho, na co tato norma dopadá – zařízení stanoviště, skládka stavebních hmot nebo paliva apod. Jde o věci a materiály sloužící k výstavbě, opravám a údržbě (např. staveb, které se nacházejí v blízkosti komunikací).

[3] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[4] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Její důvodnost posoudil NSS v mezích uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Podle § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, ve znění od 1. 7. 2017, se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku též tím, že v rozporu s § 25 odst. 1 až 7 téhož zákona užije *bez povolení zvláštního užívání dálnici, silnici nebo místní komunikaci jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny*. Tento přestupek je ohrožen horní hranicí sazby pokuty až 500 000 Kč [§ 42b odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích].

[7] Sporné části ustanovení § 25 zákona o pozemních komunikacích, ve znění od 1. 10. 2018, zní takto (spornou část, o kterou jde v nynějším případě, NSS zvýraznil):

§ 25

Zvláštní užívání

(1) K užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání"), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Souhlas vlastníka se zvláštním užíváním podle odstavce 6 písm. c) bodu 3 a odstavce 6 písm. d) se nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu; k návrhu na zvláštní užívání může vlastník uplatnit námitky, o kterých rozhodne silniční správní úřad.

(2) Silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání. Povolení ke zvláštnímu užívání nezabavuje uživatele

pokračování

povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění dálnice, silnice nebo místní komunikace.

[...]

(6) Zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace je

a) přeprava zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů a užívání vozidel, jejichž rozměry nebo hmotnost přesahují míru stanovenou zvláštními předpisy, není-li umožněno opatřením obecné povahy podle § 24b,

b) užití dálnice nebo silnice pro motorová vozidla silničními motorovými vozidly, jejichž nejvyšší povolená rychlost je nižší, než stanoví zvláštní právní předpis,

c) užití dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro

1. zřizování a provozování zařízení pro písemnou, obrazovou, světelnou nebo jiným způsobem prováděnou reklamu nebo propagaci (dále jen „reklamní zařízení“),

2. umísťování, skládání a nakládání věcí nebo materiálů nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny (zařízení stavenišť, skládka stavebních hmot nebo paliva apod.),

3. provádění stavebních prací,

4. zřizování vyhrazeného parkování,

5. zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejních a jiných podobných zařízení,

6. audiovizuální tvorbu,

d) umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních nebo podzemních vedení všeho druhu v silničním pozemku, na něm nebo na mostních objektech,

e) pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu,

f) výjimečné užití silnice nebo místní komunikace pásovými vozidly Armády České republiky nebo historickými vozidly, jejichž kola nejsou opatřena pneumatikami nebo gumovými obručemi,

g) výjimečné užití místní komunikace a silnice samojízdnými pracovními stroji a přípojnými vozidly traktorů, které nemají schválenou technickou způsobilost podle zvláštního právního předpisu.

[8] V nynější věci stěžovatelka umístila na chodníky na různých místech v Praze 7 lavičky.

[9] Zákon o pozemních komunikacích v § 12 odst. 4 jasně říká, že pokud nejsou samostatnými místními komunikacemi, jsou součástí místních komunikací též přilehlé chodníky a chodníky pod podloubími. V dané věci proto není sporné, že lavičky byly umístěny na místních komunikacích.

[10] Sporná v nynější věci je především právní otázka, zda stěžovatelka umístěním laviček na chodníky užívala pozemní komunikaci ve smyslu výše cit. § 25 odst. 6 písm. c) bod 2. zákona o pozemních komunikacích. Jde tedy o otázku, zda v nynějším případě byla místní komunikace použita *pro umísťování, skládání a nakládání věcí nebo materiálů nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny (zařízení stavenišť, skládka stavebních hmot nebo paliva apod.)*.

[11] Městský soud ve shodě s žalovaným k tomu uvedl, že umístění laviček na pozemní komunikaci je zvláštním užíváním komunikace. Zákon o pozemních komunikacích dle městského soudu neobsahuje žádnou výjimku, která by umísťování laviček vyňala z povolovacího režimu ve smyslu § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Je proto

zřejmé, že umístění laviček je zvláštním užíváním pozemní komunikace v intencích umístění věci na tuto komunikaci. „*Příkladem uvedený výčet situací, které zákonodárce v ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bodu 2. zákona o pozemních komunikacích vyjmenoval, nic nemění na tom, že umístění laviček na pozemní komunikaci podléhá rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu, který takové zvláštní užívání komunikace povolí či nikoli. Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti (§ 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Lavička tedy zjevně neplní ani nedoplňuje účel, pro který jsou pozemní komunikace ze zákona určeny, neboť ani nepřímou neslouží k využití komunikace jako dopravní cesty, přičemž se ve smyslu § 12 a § 13 zákona o pozemních komunikacích nejedná o součást nebo příslušenství komunikace, tj. nejde o pevné zařízení nutné pro zajištění užití komunikace*“ (bod 35 napadeného rozsudku).

[12] Právě uvedený názor není správný. Je jistě pravda, že umístění laviček na chodníky může naplnit obecnou charakteristiku zvláštního užívání místní komunikace ve smyslu § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (užívání místních komunikací „*jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny*“). Nicméně městský soud zcela opomíjí, že zákon o pozemních komunikacích definuje konkrétní případy zvláštního užívání dálnice, silnice a místní komunikace v § 25 odst. 6, a to taxativním výčtem. Nestačí tedy, že určité užívání splňuje obecná zákonná kritéria zvláštního užívání podle § 25 odst. 1. Aby takovéto užívání mělo charakter zvláštního užívání ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, musí být podřaditelné nikoliv jen pod § 25 odst. 1, ale též pod některou ze situací vymezených v hypotéze § 25 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích.

[13] Žalovaný si je právě uvedeného (na rozdíl od městského soudu) vědom. Proto v odůvodnění rozhodnutí vysvětlil, že umístění laviček na chodník porušuje § 25 odst. 1 a odst. 6 písm. c) bod 2. zákona o pozemních komunikacích. Lavičky, nebudou-li neprodleně odstraněny, jsou totiž „*věci*“ ve smyslu § 25 odst. 6 písm. c) bodu 2. zákona o pozemních komunikacích (s. 6 rozhodnutí žalovaného).

[14] NSS k tomu připomíná, že text sporného § 25 odst. 6 písm. c) bodu 2. zákona o pozemních komunikacích zní: „*umísťování, skládání a nakládání věcí nebo materiálů nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny (zařízení staveniště, skládka stavebních hmot nebo paliva apod.)*.“ Výklad žalovaného směřuje k tomu, že jde o jakékoliv věci, které budou na místní komunikaci umístěny, nebudou-li neprodleně odstraněny. Žalovaný však vytrhává výraz „*věci*“ z kontextu celého ustanovení.

[15] Ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bodu 2. zákona o pozemních komunikacích není psáno jako obecná sběrná kategorie, která obsáhne jakoukoliv věc umístěnou na místní komunikaci, s výjimkou věcí zvláště uvedených v jiném písmenu či bodu § 25 odst. 6 (nejde-li tedy např. o prodejní stánky, reklamní zařízení, na což pamatují jiné části § 25 odst. 6). Vykládaná norma dle svého textu směřuje k věcem na první pohled stavební či obdobné povahy (skládky apod.). To plyne z textu samotného ustanovení (hovoří se tu o věcech nebo materiálech *nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací*, zákonodárce tedy zjevně míří k tomu, že jde o věci určené k nějakým stavebním pracím, ale jiným, než je údržba či oprava komunikace). Především to však plyne z příkladů

pokračování

uvedených v závorce zákonného textu (*zařízení staveniště, skládka stavebních hmot nebo paliva apod.*). Jak správně říká stěžovatelka, vykládaná norma míří na věci a materiály sloužící k výstavbě, opravám, údržbě nebo provozu staveb či zařízení, které se nacházejí v blízkosti komunikací. Pokud má být toto ustanovení vyloženo tak široce, jak říká žalovaný, nedává naprosto žádný smysl, proč jsou příklady v závorce vymezeny úzce. Ostatně v zákonném textu použitá (méně obvyklá) zkratka „apod.“ jasně naznačuje, že i jiné situace spadající pod tuto normu musí být *podobné* jako výslovně uvedené příklady.

[16] Správní orgány používají tak široký výklad, že by to odpovídalo (hypotetickému) zákonnému textu typu „umísťování jakýchkoliv jiných věcí, které neslouží k údržbě nebo opravám komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny“. Takovýto (hypotetický) zákonný text by byl situován typicky na konec § 25 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích a sloužil by právě jako pomyslná „sběrná klauzule“. Takovouto úpravu však zákonodárce nepřijal.

[17] Tento výklad je v souladu též s komentářovou literaturou. Například M. Černínová v komentáři k § 25 zjevně uvažuje ve vztahu k analyzované normě jen o činnostech typu skládání materiálu (či jiné manipulace s materiálem a obdobnými věcmi). K. Černín se ve stejném komentáři přiklání k tezi, že i přemístitelné překážky typu židlí či stolů z restauračních předzahrádek spadají pod pojem pevná překážka podle § 29 zákona o pozemních komunikacích (viz komentář k § 29, bod 6). Jakkoliv Černín nemluví přímo o lavičkách umístovaných na chodníky, jistě se nabízí právě lavičky přiřadit k jeho příkladům (viz ČERNÍNOVÁ, M. - ČERNÍN, K. - TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, akt. verze k 1. 4. 2017, [online] systém ASPI).

[18] NSS uzavírá, že výklad § 25 odst. 6 písm. c) bodu 2. zákona o pozemních komunikacích vylučuje, aby se pod něj podřadilo (nepovolené) umístění laviček. Nicméně z toho samozřejmě neplyne, že umístění laviček na chodník je v libovůli stěžovatelky a že za svou aktivitu nemůže být potrestána. Uvažovat lze mj. o aplikaci již zmíněného § 29 zákona o pozemních komunikacích, který zakazuje na pozemní komunikace umísťovat pevné překážky. Porušení tohoto zákazu se trestá (pokud jde o právnické osoby) podle § 42b odst. 1 písm. m) a § 42b odst. 6 písm. b) zákona o pozemních komunikacích pokutou až do výše 300 000 Kč, což je o 200 000 Kč méně než je horní hranice sazby pokuty za nyní projednávaný přestupek.

[19] I proto není právě podaný výklad bez praktického významu, ale ukazuje, že správní trestání musí mít jasný a nepochybný základ v zákoně. Jazykovou nejasnost zákona nelze „napravit“ v neprospěch přestupců (viz též zásada *In dubio pro libertate*, tedy přednost výkladu příznivějšího pro jednotlivce před výkladem méně příznivým, srov. k tomu např. rozsudek ze dne 14. 6. 2018, čj. 10 As 110/2018-35, bod 11).

[20] S ohledem na to, že správní orgány potrestaly stěžovatelku podle nesprávné právní normy, je kasační stížnost důvodná. Bylo by pak již nadbytečné zabývat se dalšími tvrzeními pochybeními správních orgánů, neboť by to na výrocích tohoto rozsudku nemohlo již nic změnit.

[21] NSS proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku přistoupil také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí o přestupku. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Správní orgány jsou rozsudkem vázány [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Nemohou tedy potrestat stěžovatelku podle § 42b odst. 1 písm. b) ve spojení s § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích. Zváží však, zda stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu jiného přestupku.

[22] NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl. Proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[23] Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[24] Pokud jde o náklady v řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v odměně advokáta. Odměna zahrnuje tři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci $3 \times 3\,100$ Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 3×300 Kč. Odměna advokáta v řízení před městským soudem tak činí 10 200 Kč. Jelikož advokát je plátcem DPH, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 2 142 Kč. Náklady řízení před městským soudem tedy celkově představovaly 15 342 Kč (3 000 + 12 342).

[25] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby, a to sepsání kasační stížnosti, tzn. 3 100 Kč, a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon. Odměna advokáta činí 3 400 Kč, která se zvyšuje o 21% sazbu DPH, tj. o 714 Kč. Celkově tedy náklady řízení před NSS představovaly 9 114 Kč (5 000 + 4 114).

[26] Žalovaný je tedy povinen stěžovatelce k rukám jejího zástupce uhradit náhradu nákladů ve výši 24 456 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. října 2020

Zdeněk Kühn
předseda senátu