



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Ondřeje Bartoše ve věci

žalobkyně: **CONING s.r.o.**, IČO 60915986,
se sídlem Víta Nejedlého 1161/1b, 500 03 Hradec Králové
zastoupená JUDr. Ervínem Perthenem, MBA, advokátem -
společníkem advokátní kanceláře PPS advokáti s.r.o.
se sídlem Velké náměstí 135/19, 500 03 Hradec Králové

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2023, č. j. KUKHK-10363/DS/2023-4 (Ma),

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 10. 3. 2023, č. j. KUKHK-10363/DS/2023-4 (Ma), a rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 25. 1. 2023, č. j. MMHK/222453/2022, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím Magistrátu města Hradec Králové (dále též jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 25. 1. 2023, č. j. MMHK/222453/2022, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 42b odst. 1 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*zákon o pozemních komunikacích*“), a § 7 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“). Přestupkové jednání žalobkyně spočívalo v tom, že v rozporu s § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zřídila a provozovala reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez zákonem vyžadovaného povolení. Konkrétní jednání žalobkyně správní orgán prvního stupně vymezil následovně:
 - I. Nejméně v době od července 2017 do září 2018 v blízkosti silnice I/37 bylo na pozemku p. č. XA v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
 - II. Nejméně v době od května 2014 do 7. 5. 2018 bylo na pozemku p. č. XB v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení (...). Reklamní zařízení se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čímž se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením (...).
 - III. Nejméně v době od 28. 8. 2013 do srpna 2019 bylo na pozemku p. č. XC v k. ú. Pražské předměstí, obci Hradec Králové a na pozemku p. č. 548/10 v k. ú. Březhrad, obci Hradec Králové umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
 - IV. Nejméně v době 18. 6. 2012 do 22. 5. 2018 bylo na pozemku p. č. 292/1 v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které se nacházelo v blízkosti silnice I/37 (...). Reklamní zařízení se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
 - V. Nejméně v době od 22. 9. 2017 do 12. 5. 2018 bylo na pozemku p. č. XD v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které se nacházelo v blízkosti silnice I/37 (...). Reklamní zařízení se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
 - VI. Nejméně v době od dubna 2012 do září 2018 bylo na pozemku p. č. XE v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního

zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).

- VII. Nejméně v době od 12. 5. 2018 do 2. 9. 2019 bylo na pozemku p. č. XF v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
- VIII. Nejméně v době od 12. 5. 2018 do 8. 6. 2019 bylo na pozemku p. č. XG v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které se (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
- IX. Nejméně v době od 12. 5. 2018 do 8. 6. 2018 bylo na pozemku p. č. XH v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení, které se (...) se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
- X. Nejméně v době od července 2014 do 17. 7. 2019 bylo na pozemku p. č. XI v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení. (...) Reklamní zařízení se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
- XI. Nejméně v době od 1. 10. 2007 do 7. 5. 2019 bylo na pozemku p. č. XJ v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení. (...) Reklamní zařízení se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením.
- XII. Nejméně v době od 1. 10. 2007 do 17. 7. 2019 bylo na pozemku p. č. XK v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení (...). Reklamní zařízení se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením.
- XIII. Nejméně v době od 1. 7. 2012 do května 2017 bylo na pozemku p. č. XL v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení. (...) Reklamní zařízení se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením. (...).
- XIV. Nejméně v době od 1. 7. 2007 do března 2020 bylo na pozemku p. č. XM v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení. (...) Reklamní zařízení se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením.
- XV. Nejméně v době od 19. 9. 2017 do 25. 5. 2020 bylo na pozemku p. č. XN v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení. (...) Reklamní zařízení se nacházelo v ochranném

pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením.

XVI. *Nejméně v době od 8. 11. 2018 do 25. 5. 2020 bylo na pozemku p. č. XO v k. ú. umístěno v rozporu se zákonem reklamní zařízení. (...). Reklamní zařízení se nacházelo v ochranném pásmu silnice I/37 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu, čím se vlastník reklamního zařízení dopustil přestupku, neboť provozoval reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, a k této činnosti nedisponoval povolením.*

2. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč a povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.
3. Napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodl tak, že prvostupňové rozhodnutí v části týkající se jednání popsaného v bodě XIII zrušil a řízení zastavil, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Žalobní argumentace

4. Napadené rozhodnutí i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí jsou dle žalobkyně nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť podklad zaevidovaný na č. l. 289-325 správního spisu pod č. j. MMHK/214498/2022 (dále jen „*Sdělení oddělení pozemních komunikací*“) není způsobilým důkazním prostředkem pro určení vzniku, existence a podoby silničního ochranného pásma ve vztahu k domnělým skutkům. Konkrétně z něj není zřejmé, z čeho je v jednotlivých případech dovozován vznik a existence silničního ochranného pásma. Pouze je v něm přijímán závěr, dle žalobkyně nepřezkoumatelný, že silniční ochranné pásmo v daném místě existuje. V podkladu přítomné mapové podklady neobsahují zákresy podoby silničního ochranného pásma – tzn., nevyplývá z nich, jak silniční ochranné pásmo konkrétně vypadá, a tedy nelze ani přezkoumatelně určit, jak bylo při zpracování podkladů postupováno. V některých případech pak není patrný ani časový okamžik, ke kterému se mapové podklady vztahují. Žalobkyně na tuto skutečnost upozorňovala v průběhu správního řízení, avšak správní orgán prvního stupně tyto vady neodstranil ani nevypořádal a žalovaný na ně reagoval toliko povrchně. Tento podklad proto dle žalobkyně (ať již jako důkazní prostředek, nebo jako pouhý pomocný podklad správního orgánu) není sám o sobě způsobilý být zdůvodněním závěrů správních orgánů o vině žalobkyně. Přezkoumatelný závěr o existenci a podobě silničního ochranného pásma ve vztahu k domnělým skutkům/přestupkům je přitom zcela klíčový pro učinění závěru o vině či nevině a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů tak zde má na věcnou správnost rozhodnutí přímý a stěžejní vliv. Vzhledem k tomu, že se žalobkyně důvody rozhodnutí dozvěděla až z napadeného rozhodnutí, došlo tím k nepřipustnému odejmutí druhé instance správního řízení v její neprospěch.
5. Správní orgán prvního stupně dle žalobkyně postupoval v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména s § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“), dle kterého správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Správní orgán žalobkyni nevyrozuměl, že ve věci neustanoví znalce, ani jí nevyrozuměl, zda má žalobkyně opatřit znalecký posudek sama.
6. Druhá žalobní námitka se týkala výměry pokuty. Ta dle žalobkyně byla uložena v rozporu se zásadou zákazu *reformatio in peius*. Žalobkyně zmínila, že jí nejprve

nepravomocně byla uložena pokuta ve výši 52 000 Kč, a to rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 2. 12. 2021, č. j. MMHK/088916/2021. Toto rozhodnutí bylo žalovaným zrušeno rozhodnutím ze dne 20. 1. 2022, č. j. KUKHK-3161/DS/2022-2 (Ma). Ze zrušeného prvostupňového rozhodnutí plyne, že výše pokuty byla 52 000 Kč při shledání viny co do 13 skutků. Sám žalovaný dospěl ve svém zrušujícím rozhodnutí k závěru, že „za jedno reklamní zařízení byla uložena sankce 4 000 Kč“ (13 x 4 000 = 52 000). V rámci následného postupu správních orgánů došlo k výraznému, řádovému zvýšení pokuty. Proti tomuto se žalobkyně od počátku bránila námitkou, že postup správních orgánů je v rozporu se zásadou zákazu *reformatio in peius*, přičemž se odkazovala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2021, č. j. 29 A 228/2019-81, především na jeho body 19, 21 a 22 odůvodnění, z nichž vyplývá, že pokud odvolací správní orgán ve zrušujícím rozhodnutí vysloví závazný právní názor, ve kterém konstatuje jednoznačnost viny účastníka řízení a současně označí pokutu za nepřiměřeně nízkou, jedná se o takřka učebnicový příklad obcházení zákonného zákazu *reformatio in peius*. Žalobkyně přitom na existenci tohoto rozsudku v průběhu správního řízení upozorňovala, avšak správní orgány obou stupňů se reakci na něj vyhýbaly.

7. Dle žalobkyně se v nyní posuzované věci jedná o obdobnou situaci, zejména když účelem řízení následujícího po zrušujícím rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 1. 2022 nebylo nic jiného, než zpřísnit původně uloženou pokutu. Žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí totiž uvedl: „(...) tzn., že za jedno reklamní zařízení byla uložena sankce 4 000 Kč. To však není sankce, ale výsměch spravedlnosti (...)“.
8. S ohledem na shora uvedené žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Neshledá-li soud důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, navrhla žalobkyně, aby soud pokutu pro její zjevnou nepřiměřenost snížil, případně od trestu upustil. Výše uložené pokuty by dle názoru žalobkyně neměla překročit částku rovnající se součinu počtu domnělých skutků a částky 4 000 Kč za jeden skutek.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný úvodem svého vyjádření k žalobě zmínil, že prakticky celý obsah žaloby je kopií obsahu odvolání žalobkyně, proto primárně odkázal na žalobou napadené rozhodnutí, které jako odvolací orgán vydal, neboť má za to, že se s námitkami žalobkyně vypořádal.
10. Pokud jde o otázku prokázání existence silničního ochranného pásma v místě, kde bylo to které reklamní zařízení umístěno, tak žalovaný v rozhodnutí č. j. KUKHK-3161/DS/2022-2 (Ma) ze dne 20. 1. 2022, jímž rozhodl o odvolání žalobkyně, uvedl, že správní orgán prvního stupně „musí jednoznačně a individuálně popsat (ideálně za pomoci mapy), proč je přesvědčen, že se to které reklamní zařízení v ochranném pásmu silnice nacházelo.“ Tuto svoji povinnost v navazujícím rozhodnutí správní orgán prvního stupně opět nesplnil a následně bylo i jeho druhé prvostupňové rozhodnutí z tohoto důvodu zrušeno v odvolacím řízení. V dalším rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které žalovaný v napadeném rozhodnutí v části potvrdil a v části změnil, již bylo uvedené povinnosti (která souvisí s posouzením toho, zda jednání žalobkyně bylo vůbec přestupkem) učiněno za dost – a to tím způsobem, že je u každého reklamního zařízení uveden slovní popis toho, jak správní orgán prvního stupně existenci ochranného pásma dovodil, a dále pomocí mapy se zákresem tzv. souvisle zastavěného území obce, kde se

ochranné pásmo nenachází, dále je v mapě označeno umístění reklamního zařízení a rovněž je označena vzdálenost 50 m dle zákonného vymezení ochranného pásma. Naproti tomu žalobkyně nevznesla jediný konkrétní a relevantní argument svědčící o závěru, že by v místě, kde se reklamní zařízení nacházela, ochranné pásmo neexistovalo – a to v průběhu několika let, kdy se správní řízení vedlo. Nic a nikdo ji nebránil předložit znalecký posudek, jehož údajné potřeby se tolik dovolává.

11. Co do tvrzeného porušení zásady zákazu *reformatio in peius* se žalobkyně dle žalovaného mylí v tvrzení, že žalovaný ve své pozici nadřízeného orgánu poskytl správnímu orgánu prvního stupně návod, jak žalobkyni potrestat. Žalovaný po správním orgánu prvního stupně pouze požadoval, aby v souladu se zákonem uložil sankci, která bude plnit svou funkci. Nikoli „sankci“, která reálně žádnou sankcí nebude. Dále dle žalovaného není pravda, že předjímal hodnocení, které měl provést správní orgán prvního stupně. Stran vlastní námitky o údajném porušení uvedené zásady žalovaný uvádí, že se této problematice věnoval v rozhodnutí o odvolání ze dne 30. 8. 2022, č. j. KUKHK-29600/DS/2022-3 (Ma), a argumentaci vznesenou žalobkyní vypořádal. Od té doby žalobkyně ve svých podáních (i nyní v žalobě) opakuje stále to samé. Není tak pravdou, že se žalovaný názoru Krajského soudu v Brně vyhýbal – naopak uvedl důvody, proč takový názor nepovažuje za správný.
12. Závěrem navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

13. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, neboť pro to byly splněny podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

A. Skutkový stav věci

14. Z obsahu předloženého správního spisu vyplynulo, že mezi červnem 2018 a červnem 2020 obdržel správní orgán prvního stupně vícero oznámení o podezření ze spáchání přestupku spočívajícího v umístění nepovolených reklamních zařízení v Hradci Králové, v ochranném pásmu silnice I/37 a v ochranném pásmu silnice I/11 bez zákonem vyžadovaného povolení silničního správního úřadu.
15. Nejprve byla žalobkyně uznána vinnou příkazem ze dne 25. 7. 2018 ze spáchání přestupků označených výše v části I tohoto rozsudku pod body I a II, které měla spáchat v blíže nezjištěné době. Proti tomuto příkazu žalobkyně podala odpor. Následně během správního řízení docházelo k rozšiřování předmětu řízení „oznámeními o rozšíření o přestupky téhož pachatele“, které jsou označené výše v části I tohoto rozsudku pod body III až XVI.
16. Dne 2. 12. 2021 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí č. j. MMHK/088916/2021 (dále jen „první prvostupňové rozhodnutí“), kterým žalobkyni uznal vinnou ze spáchání třinácti přestupků podle § 42b odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích, které spočívaly v jednání v rozporu s § 31 odst. 1 téhož zákona, tj. že zřídila a provozovala reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez

zákonem vyžadovaného povolení. Ve vztahu k dalším třem projednávaným přestupkům bylo řízení zastaveno. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 52 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení.

17. K odvolání žalobkyně bylo první prvostupňové rozhodnutí v rozsahu vyslovené viny a uloženého trestu zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 1. 2022, č. j. KUKHK-3161/DS/2022-2 (Ma) (dále jen „*první druhostupňové rozhodnutí*“), neboť správní orgán prvního stupně nereagoval na námitky žalobkyně. Dalším důvodem zrušení byl nezákonný postup správního orgánu prvního stupně při stanovení výměry pokuty. Správní orgán prvního stupně dle něj nesprávně konstatoval, že pokuta nad 50 000 Kč může být pro žalobkyni likvidační. Současně žalovaný vyslovil názor, že sankce 4 000 Kč za jedno reklamní zařízení u silnice I. třídy není sankce, ale výsměch spravedlnosti.
18. Dne 11. 7. 2022 správní orgán prvního stupně vydal rozhodnutí č. j. MMHK/113957/2022 (dále jen „*druhé prvostupňové rozhodnutí*“), kterým žalobkyni uznal vinnou ze spáchání šestnácti přestupků podle § 42b odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích, které opět spočívaly v jednání v rozporu s § 31 odst. 1 téhož zákona. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 150 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení.
19. K odvolání žalobkyně bylo i druhé prvostupňové rozhodnutí zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 8. 2022, č. j. KUKHK-29600/DS/2022-3 (Ma) (dále jen „*druhé druhostupňové rozhodnutí*“), neboť správní orgán prvního stupně neuvedl, zda se reklamní zařízení nacházela v silničním ochranném pásmu. Dále mj. instruoval správní orgán prvního stupně, že za souběh více přestupků je možné zvýšit horní hranici zákonné sazby o polovinu, tedy ze 300 000 Kč na 450 000 Kč.
20. Následně dne 4. 10. 2022 správní orgán prvního stupně oslovil oddělení pozemních komunikací s žádostí o poskytnutí podkladů pro správní řízení – sdělení, zda se předmětná reklamní zařízení nacházela po celou dobu v ochranném pásmu silnic I. třídy. Dne 21. 11. 2022 správní orgán prvního stupně obdržel Sdělení oddělení pozemních komunikací ze dne 16. 11. 2022, dle kterého ve všech 16 případech stála dotčená reklamní zařízení v místech, kde existovalo silniční ochranné pásmo a kde se nenacházelo souvisle zastavěné území obce.
21. Dne 25. 1. 2023 pak správní orgán prvního stupně vydal třetí prvostupňové rozhodnutí. Tentokrát ve výroku konstatoval, že žalobkyně spáchala přestupek podle § 42b odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích a § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť se v rozporu s § 31 odst. 1 téhož zákona dopustila přestupku spočívajícího v jednání specifikovaném v části I tohoto rozsudku. Podle instrukce žalovaného zvýšil horní hranici zákonné sazby o polovinu a v rámci takto zvýšené sazby uložil trest ve výši její jedné třetiny, tedy 150 000 Kč. Toto rozhodnutí žalovaný napadeným rozhodnutím v části týkající se jednání žalobkyně popsaného v bodě XIII zrušil a řízení zastavil, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

B. Právní závěry

22. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**. Vyšel při tom z následující právní úpravy.
23. Podle § 30 zákona o pozemních komunikacích:

(1) K ochraně dálnice, silnice a místní komunikace I. nebo II. třídy a provozu na nich mimo souvisle zastavěné území obcí slouží silniční ochranná pásma. Silniční ochranné pásmo pro nově budovanou nebo rekonstruovanou dálnici, silnici a místní komunikaci I. nebo II. třídy vzniká na základě rozhodnutí o umístění stavby⁵⁾ nebo společného povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje.

(2) Silničním ochranným pásmem se pro účely tohoto zákona rozumí prostor ohraničený svislými plochami vedenými do výšky 50 m a ve vzdálenosti

a) 100 m od osy přilehlého jízdního pásu dálnice anebo od osy větve její křižovatky s jinou pozemní komunikací; pokud by takto určené pásmo nezahrnovalo celou plochu odpočívky, tvoří hranici pásma hranice silničního pozemku,

b) 50 m od osy vozovky nebo přilehlého jízdního pásu silnice I. třídy nebo místní komunikace I. třídy,

c) 15 m od osy vozovky nebo od osy přilehlého jízdního pásu silnice II. třídy nebo III. třídy a místní komunikace II. třídy.

(3) Souvisle zastavěným územím obce (dále jen "území") je pro účely určení silničního ochranného pásma podle tohoto zákona území, které splňuje tyto podmínky:

a) na území je postaveno pět a více budov odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které jsou evidovány v katastru nemovitostí²⁷⁾,

b) mezi jednotlivými budovami, jejichž půdorys se pro tyto účely zvětší po celém obvodu o 5 m, nebude spojnice delší než 75 m. Spojnice tvoří rohy zvětšeného půdorysu jednotlivých budov (u oblouků se použijí tečny). Spojnice mezi zvětšenými půdorysy budov, spolu se stranami upravených půdorysů budov, tvoří území.

Ochranné pásmo může být zřízeno s ohledem na stanovené podmínky pouze po jedné straně dálnice, silnice nebo místní komunikace I. a II. třídy.

(4) Hranice silničního ochranného pásma definovaná v § 30 odst. 2 písm. a) je pro případ povolování zřizování a provozování reklamních zařízení, které by byly viditelné uživateli dotčené pozemní komunikace, posunuta ze 100 metrů na 250 metrů.

24. Podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu podléhá povolení.“

25. Podle § 42b odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích „právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 31 zřizuje nebo provozuje reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez povolení podle § 31 odst. 1 nebo nedodrží podmínky tohoto povolení.“

26. Podle § 42b odst. 6 písm. b) zákona o pozemních komunikacích „za přestupek lze uložit pokutu do 300 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), d), e), f), g), i), k), l), m), o) a q).“

27. Podle § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky „pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.“

28. Podle § 38 písm. f) a g) zákona o odpovědnosti za přestupky „povaha a závažnost přestupku je dána zejména délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo

po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele; počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku.“

29. Podle § 42 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky „jsou-li společně projednávány dva nebo více přestupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednáváné přestupky.“
30. Krajský soud žalobu posoudil následovně.
31. Žalobkyně nejprve vznesla námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí pro nedostatek důvodů v té souvislosti, že Sdělení oddělení pozemních komunikací není způsobilým důkazním prostředkem pro určení vzniku, existence a podoby silničního ochranného pásma ve vztahu k vytýkanému jednání. Soud se tedy námitkou nepřezkoumatelnosti zabýval přednostně, jelikož v takovém případě by dále nemohl napadené rozhodnutí již z hlediska dalších žalobních námitek přezkoumávat.
32. Dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem mimo jiné pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Lze tedy rozlišit dva typy nepřezkoumatelnosti – nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.
33. K obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze odkázat na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38), ze které se podává, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud či správní orgán řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě či odvolání nebo vyjádření; proč považoval (žalobní) námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, i povinnost soudů, resp. správních orgánů, svá rozhodnutí řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. § 54 odst. 2 s. ř. s., ve správním řízení § 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud zcela reagovat na námitku účastníka.
34. Při posuzování nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí lze nepochybně vycházet také z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí. V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, Nejvyšší správní soud uvedl, že „nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění

soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“

35. Nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost jsou pak taková rozhodnutí, ze kterých není možné seznat, jak bylo vlastně rozhodnuto, nebo ta, která jsou vnitřně rozporná. Judikatura správních soudů například dovodila, že nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je rozhodnutí, jehož výrok a odůvodnění si odporují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75).
36. Souhrnně lze konstatovat, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.
37. K namítané nezpůsobilosti důkazních prostředků soud z obsahu správního spisu zjistil, že Sdělení oddělení pozemních komunikací má dvě části: písemnou a grafickou. V písemné části se oddělení pozemních komunikací vyjádřilo ke každému z 16 jednání žalobkyně zvlášť. V každém případě je podrobně popsána situace na místě, kde k přestupkovému jednání žalobkyně došlo, a to v konkrétně určeném období. Oddělení pozemních komunikací vždy vysvětlilo, zda bylo konkrétní reklamní zařízení umístěno v souvisle zastavěném území, respektive silničním ochranném pásmu (případně zda souvisle zastavěné území zasahovalo do silničního ochranného pásma). Podrobně popsalo, jaké stavby se na tom kterém území nachází a zda jsou splněny podmínky dle § 30 odst. 2 a 3 zákona o pozemních komunikacích. V každém z 16 případů oddělení pozemních komunikací dospělo k závěru, že konkrétní reklamní zařízení bylo umístěno v silničním ochranném pásmu. Samotná textová část proto dle soudu není nijak nejasná a netrpí žádnými vadami, na základě kterých by Sdělení oddělení pozemních komunikací nemohlo být způsobilým podkladem pro rozhodnutí. Textovou část poté doplňuje část grafická sestávající z mapových znázornění. Každá z 16 situací je podložena minimálně 2 leteckými mapami území, na kterých se konkrétní reklamní zařízení nacházela. Rozhodující dle soudu je, že v těchto mapách je znázorněno postavení reklamního zařízení, umístění silnic a budov stojících na území a grafické znázornění, kam od středu silnice sahá silniční ochranné pásmo. Taková grafická znázornění přitom v žádném z 16 případů nejsou v rozporu s textovou částí. Mapové podklady soud považuje za dostatečné i v té souvislosti, že z nich jednoznačně plyne, k jakému časovému období se vztahují. Požadavek žalobkyně, aby se ve správním spise nacházely mapové podklady k celému trvání protiprávního stavu, a to ve všech 16 případech, považuje soud za absurdní a ze strany správního orgánu za nesplnitelný. Lze to demonstrovat například na jednání, které správní orgány označily pod bodem I. To mělo probíhat od července 2017 do září 2018. Mapové podklady k tomuto jednání se přitom vztahují k roku 2017 a 2019 (bez bližší specifikace). Je nutné vzít v úvahu, že existence staveb se vyznačuje určitou stálostí v čase. Proto pokud správní orgány došly k závěru o existenci silničního ochranného pásma v roce 2017 i v roce 2019, lze důvodně předpokládat, že tomu tak bylo i po celou dobu tvrzeného přestupkového jednání. Koneckonců žalobkyně sama nepřišla s žádným tvrzením či důkazem, že by tomu být v některém z 16 případů být nemělo. Naopak pokud by soud trval na tom, aby správní orgány nashromáždily mapové podklady dokazující, že reklamní zařízení se nacházela v silničních ochranných pásmech v každý

jednotlivý den po dobu trvání protiprávního stavu, jak se toho domáhá žalobkyně, byl by takový požadavek příliš formalistický.

38. Žalobkyni lze dát za pravdu v tom, že mapové podklady, zejména texty a vyznačené spojnice budov, které se v mapách objevují, jsou na samotné hranici čitelnosti. Soud však tento nedostatek nevyhodnotil jako vadu, která by měla vliv na samotnou zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Přihlédl k tomu, že mapové podklady doplňují textovou část, která žádnými vadami netrpí, a k tomu, že ze Sdělení oddělení pozemních komunikací jako celku lze učinit jednoznačné a nezpochybnitelné závěry o skutkovém stavu, jak je učinil správní orgán prvního stupně a posléze i žalovaný.
39. Rovněž nelze přisvědčit ani souvisejícímu argumentu žalobkyně, že ze strany správního orgánu prvního stupně nebyla vyrozuměna, že ve věci nebude ustanoven znalec, ani že žalobkyně má možnost znalecký posudek opatřit sama. Soud poukazuje na § 56 správního řádu, ze kterého plyne, že správní orgán ustanoví znalce za podmínky, že rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a až poté, co odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu. Správní orgán prvního stupně podklady opatřil prostřednictvím oddělení pozemních komunikací, a proto neměl důvod ve věci ustanovovat znalce. Žádný předpis přitom nestanoví povinnost informovat účastníka řízení, že správní orgán ustanovovat znalce nebude. Stejně tak žalobkyni nic nebránilo, aby si znalecký posudek nechala vypracovat sama a ten správnímu orgánu předložila.
40. Lze tedy shrnout, že Sdělení oddělení pozemních komunikací je způsobilým důkazním prostředkem pro určení vzniku, existence a podoby silničního ochranného pásma ve vztahu k vytýkanému jednání, proto soud této námitce nevyhověl.
41. Naopak krajský soud došel k závěru, že napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemohou být přezkoumána co do odůvodnění výše uložené sankce, v důsledku čehož se soud nemohl vyjádřit k námitce, že v konkrétním případě došlo k porušení zásady zákazu *reformatio in peius*.
42. K této vadě soud přihlédl, ačkoliv nebyla žalobkyní výslovně namítána. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. totiž částečně prolamuje zásadu dispoziční, která jinak správní soudnictví ovládá (tzn., že přezkum správních rozhodnutí probíhá zásadně na základě uplatněných žalobních námitek, srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.). K otázce, zda je soud oprávněn zrušit správní rozhodnutí, pokud shledá ex offio některou z vad uvedených v § 76 odst. 1 s. ř. s., se opakovaně vyslovoval Nejvyšší správní soud. Jeho rozšířený senát k tomu v usnesení ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006-73, uvedl: „*Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání – z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední – tj. bez návrhu – pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) SŘS, a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.*“ Odborná literatura (Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016) k tomu doplňuje, že „*Krajský soud je tedy oprávněn a povinen přiblížit z úřední povinnosti i k vadám uvedeným v odst. 1 toliko tehdy, pokud žalobou napadené správní rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska*

žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry. Jinak řečeno, krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, sp. zn. 7 Azs 79/2009-84.“

43. Lze zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35, dle kterého *„Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“*
44. Pro zdůvodnění, proč zákonnost uložené sankce soud nemohl přezkoumat, je nutné v krátkosti zrekapitulovat, jak v průběhu času správní orgány obou stupňů nahlížely na jednání žalobkyně a na možné způsoby potrestání takového jednání.
45. V prvním prvostupňovém rozhodnutí a ve druhém druhostupňovém rozhodnutí správní orgán prvního stupně posoudil jednání žalobkyně jako spáchání vícero přestupků v souběhu. Žalovaný pak ve zrušujícím druhém druhostupňovém rozhodnutí instruoval správní orgán prvního stupně, že za souběh více přestupků je možné podle § 42 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky zvýšit horní hranici zákonné sazby o polovinu.
46. Ve třetím prvostupňovém rozhodnutí správní orgán však změnil svůj náhled na jednání žalobkyně. V návěti výroku o vině konstatoval, že jednání žalobkyně posoudil podle § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy jako pokračování v přestupku. Stejně ustanovení poté cituje i v odůvodnění svého rozhodnutí na str. 39 ve vztahu k naplnění skutkové podstaty přestupku. Naopak v odůvodnění výše ukládané sankce správní orgán prvního stupně konstatoval, že výši pokuty určil v jedné třetině zákonné sazby, kterou zvýšil o polovinu, neboť žalobkyně se dopustila vícečinného stejnorodého souběhu více přestupků.
47. Pokračováním v přestupku podle § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky se přitom rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku. Ačkoliv se pokračování v přestupku skládá z více jednotlivých dílčích útoků, tvoří pokračování v přestupku jeden skutek, tj. jeden přestupek. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, uvedl: *„Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt...“*
48. Z uvedeného je zřejmé, že třetí prvostupňové rozhodnutí proti sobě staví dva vzájemně se vylučující závěry o tom, jakou formou bylo přestupkové jednání provedeno. Na jednoznačnosti hmotněprávního posouzení spáchaného přestupku (tj. zda jde o jeden pokračující přestupek, nebo více přestupků spáchaných ve vícečinném souběhu) přitom závisí úvahy o uložení sankce. V případě ukládání pokuty za více přestupků spáchaných v jednočinném souběhu správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že

horní hranice sazby pokuty za přestupek nejprísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky (srov. § 42 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky). Naopak v případě ukládání pokuty za jeden pokračující přestupek správní orgán není oprávněn zvýšit horní hranici sazby, kterou zákon za spáchání takového přestupku stanoví. Může uvažovat o výši sankce toliko s ohledem na povahu a závažnost přestupku, tzn. zejména délku doby, po kterou trvalo protiprávní jednání či počet jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku [srov. § 38 písm. f) a g) zákona o odpovědnosti za přestupky].

49. Jelikož z výroku třetího prvostupňového rozhodnutí, které napadenému rozhodnutí předcházelo, plyne, že jednání žalobkyně bylo posouzeno jako pokračování v přestupku, avšak potrestána byla za spáchání více přestupků v jednočinném souběhu, je takové rozhodnutí nesrozumitelné pro vnitřní rozpornost mezi hmotněprávním posouzením přestupkového jednání a odůvodněním výše uložené pokuty. Úvahy správního orgánu prvního stupně ohledně uložené sankce proto nelze přezkoumat. Žalovaný, jehož rozhodnutí s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně tvoří jeden celek, tuto vadu prvostupňového rozhodnutí nijak nenapravil ani prvostupňové rozhodnutí nezrušil. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005-51, dle kterého je vadou nepřezkoumatelnosti stíženo též rozhodnutí odvolacího správního orgánu, které (ač se věcně vypořádalo s odvolacími námitkami) zcela pominulo nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, spočívající mj. v jeho rozpornosti (obdobně srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91).
50. Za těchto okolností soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí proto ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že vytýkanými nedostatky trpělo zejména rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, soud zrušil i prvostupňové správní rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude na správním orgánu prvního stupně, aby v dalším řízení vyvrátil jakékoliv pochybnosti a postavil najisto, zda v jednání žalobkyně spatřuje více přestupků spáchaných v jednočinném souběhu, či jeden pokračující přestupek. Takovému posouzení poté bude odpovídat odůvodnění uložené sankce.
51. Jelikož soud zrušil napadené rozhodnutí i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí, stal se návrh žalobkyně na moderaci uložené sankce bezpředmětným a soud se jím nezabýval.
52. Jako *obiter dictum* soud dodává, že uplatnění zásady zákazu změny v neprospěch není ve správním trestání shodné s jejím uplatněním v trestním řízení. Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že jako obcházení zákazu změny v neprospěch není zásadně posuzována situace, kdy správní orgán v novém rozhodnutí posoudí odlišně otázku viny, a to v natolik významných rozdílech, které si vyžadují změnu sankce. V rozsudku ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, Nejvyšší správní soud došel k závěru, že zákaz změny v neprospěch (v daném případě obsažený v § 82 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) nebrání správnímu orgánu prvního stupně uložit přísnější sankci, pokud bylo jeho původní rozhodnutí jako celek zrušeno pro nepřezkoumatelnost a správní

orgán prvního stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu znovu v plném rozsahu.

V. Náklady řízení

53. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Důvodně vynaloženými náklady soudního řízení na straně úspěšné žalobkyně byly zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobní návrh, odměna advokáta a jeho režijní výlohy (§ 35 odst. 2 s. ř. s.). Odměnu advokáta tvoří dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání žaloby) po 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky MS č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „advokátní tarif“], dvě paušální částky náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 6 800 Kč, a zvýšení odměny a hotových výdajů o daň z přidané hodnoty v zákonné výši 21 %, tj. 1 428 Kč, neboť soudu je z jeho úřední činnosti známo, že advokátní kancelář, jejíž je zástupce žalobkyně společníkem, je plátcem této daně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Krajský soud proto zavázal žalovaného povinností žalobkyni tyto prokázané náklady řízení v celkové výši 11 228 Kč uhradit k rukám jejího zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.), a to ve lhůtě deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Hradec Králové 28. listopadu 2023

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu