



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **Svobodní**, politická strana
sídlem Perucká 2196/14, Praha 2
zastoupena advokátem Mgr. Ondřejem Pecákem
Na Ořechevce 199/24, Praha 6

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
Zborovská 81/11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2021, č. j. 104119/2021/KUSK-DOP/Hir,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 6. 9. 2021, č. j. 104119/2021/KUSK-DOP/Hir, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Ondřeje Pecáka.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Příbram (dále jen „městský úřad“) ze dne 22. 7. 2021, č. j. MeUPB69670/2021/SOSH/Paz, ve věci přestupku podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).
2. Městský úřad vydal dne 19. 5. 2021 příkaz, kterým uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 42b odst. 1 písm. i) zákona o pozemních komunikacích, kterého se měla dopustit tím, že v blíže nezjištěné době v březnu 2021 neoprávněně zakryla svislé dopravní značení IS 14 „Hranice územního celku“ označující hranici okresu v obou dopravních směrech na silnici č. III/1149 u obce Felbabka a na silnici č. II/118 mezi obcemi Rejkovice a Lochovice, neboť přes tyto dopravní značky upevnila plachty s nápisy „Okres krále Miroslava“, „Žít dovoleno“, „koneckazisveta.cz“ a „Svobodní“. Tímto jednáním v rozporu s § 19 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích neoprávněně zakryla dopravní značky, tedy prováděla činnost, která je zakázána. Za spáchání tohoto přestupku městský úřad uložil žalobkyni pokutu ve výši 4 000 Kč.
3. Žalobkyně podala v zákonné lhůtě proti příkazu odpor, městský úřad proto pokračoval v řízení.
4. Rozhodnutím ze dne 22. 7. 2021 pak uznal žalobkyni vinnou z přestupku, který vymezil shodně jako v příkazu, a uložil jí pokutu rovněž ve stejné výši (srov. výše bod 2). V odůvodnění konstatoval, že dne 8. 4. 2021 obdržel od Policie ČR, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Obvodního oddělení Příbram, oznámení přestupku, k němuž byly přiloženy úřední záznamy o šetřeních provedených policejní hlídkou a fotodokumentace zakrytých dopravních značek. Z webové stránky parlamentnilisty.cz pak městský úřad zjistil, že předseda žalobkyně poskytl rozhovor, ve kterém přiznal aktivitu žalobkyně spočívající v zakrytí dopravních značek plachtami s výše uvedenými nápisy. Vina žalobkyně tak byla podle městského úřadu bez pochybností prokázána.
5. K námitce žalobkyně uplatněné při ústním jednání, že dopravní značky označovaly okresy, které již neexistují, městský úřad uvedl, že i po 1. 1. 2003, kdy byly zrušeny okresní úřady, zůstaly zachovány obvody okresů pro potřeby soudů, policie, archivů, úřadů práce apod. Využívají se také jako statistická jednotka a někdy i jako rozlišovací údaj k názvu obce a některých nestátních organizací. Číselník okresů je vytvářen a udržován Českým statistickým úřadem. Změny v okresech (vznik, změnu vymezení) schvaluje vláda ČR. Okresy jsou v České republice i nadále platnými územními jednotkami, na něž se dělí území státu podle zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu (dále jen „zákon o územně správním členění státu“), kterým jsou okresy vymezeny prostřednictvím správních obvodů obcí s rozšířenou působností.
6. V době spáchání přestupku tedy dopravní značení IS 14 vymezovalo platný územní celek – podle údaje na dopravní značce konkrétní okres. Platnost samotného dopravního značení je dána zákonným postupem pro stanovování místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích [§ 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních

komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)], který spolu s kontrolní činností Policie ČR zamezuje tomu, aby se na pozemních komunikacích vyskytovaly neplatné dopravní značky.

7. Žalobkyně mohla způsobit zakrytím dopravních značek IS 14 významné škody, neboť k zakrytí došlo v době platnosti vládního nařízení omezujícího pohyb osob, jež bylo vázáno na hranice okresů. Občané jedoucí svými vozidly po výše uvedených silnicích se zakrytými dopravními značkami IS 14 si proto nemuseli být vědomi toho, že překračují hranice okresu, a vládní nařízení tak porušují. V době pandemie koronaviru mohlo mít takové pochybení velmi vážné důsledky jak pro jednotlivé občany, tak pro společnost.
8. Argument nezpůsobení hmotné škody spácháním přestupku pak městský úřad zohlednil v rámci stanovení výše pokuty. Za uvedený přestupek lze totiž podle § 42b odst. 6 písm. b) zákona o pozemních komunikacích stanovit pokutu až do výše 300 000 Kč.
9. Žalobkyně podala proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, ve kterém konstatovala, že nepopírá překrytí několika informativních směrových značení IS 14 – hranice územního celku (okresu) v rámci své kampaně „*Žít dovoleno*“. Učinila tak s ohledem na opakovaně nezákonné počínání vlády a ústředních orgánů státní správy. Tvzení městského úřadu, že v době zakrytí dopravního značení mělo platit „vládní nařízení“ zakazující pohyb mezi okresy, je nepřezkoumatelné. Městský úřad měl totiž upřesnit, o jaké „vládní nařízení“ se mělo jednat, a vyloučit, zda nebylo shledáno nezákonným. Měl rovněž uvést, jaký trest měl hrozit za jeho nedodržení a podle jakých předpisů a dále zda byl či nebyl vyhlášen nouzový stav a zda nebyl shledán nezákonným. Bez vypořádání uvedených otázek nemohl městský úřad uzavřít, že jednání žalobkyně je pochybením a že může mít „*velice vážné důsledky jak pro občany, tak pro společnost*“.
10. Uvedl-li městský úřad, že značení okresů je zachováno pro potřeby soudů, policie, archivů a podobně, pak *a contrario* není zachováno pro potřebu adresátů správních aktů. Takový závěr měl podle žalobkyně vést k zastavení řízení.
11. Dále žalobkyně namítla, že se městský úřad při vymezení formálních znaků přestupku omezil pouze na závěr, že zakrývat značky je zakázáno. Neřešil však, na jaký právní předpis je značka navázána, a pokud je navázána na zákon o územně správním členění státu, na co byla navázána před účinností tohoto zákona. Chaos v právních předpisech nelze klást k tíži žalobkyně, nemá-li ani stát jasno, proč značka označující okres existuje. Takové řízení pak neplní ani preventivní funkci. Stejně tak nelze klást k tíži žalobkyně, není-li jisté, zda není argumentace městského úřadu opřena o nezákonný správní akt ústředního orgánu státní správy nebo zda městský úřad nenalézá právo *ad hoc*, jak se mu to hodí, ale se závěrem, že zákaz zakrytí značky platí určitě. Taková situace podle žalobkyně je spíše libovůlí, což vede k nepředvídatelnosti práva a jeho výkladu.
12. Žalobkyně poukázala také na skutečnost, že v příkazu městský úřad uvedl, že „*nedošlo k trvalému poškození předmětného svislého dopravního značení*“ (což znamená, že k určitému poškození došlo nebo mohlo dojít) a uložil žalobkyni pokutu ve výši 4 000 Kč, zatímco v následném rozhodnutí výslovně přiznal, že nedošlo k žádné škodě, ale výši pokuty nezměnil. V těchto dvou tvrzeních je podle žalobkyně velký rozdíl. Odůvodnění pokuty proto podle ní není přezkoumatelné ani přesvědčivé. Výše pokuty měla být přezkoumatelně navázána na formální a zejména materiální stránku přestupku.

13. Z rozhodnutí městského úřadu podle žalobkyně vyplývá pouze to, že nějaké vládní nařízení mohlo, ale nemuselo v době spáchání údajného přestupku platit, a je proto dána vysoká společenská škodlivost. Takový závěr je nepřezkoumatelný. Dále z tohoto rozhodnutí vyplývá, že městský úřad neví, jakými konkrétními pravidly se řídil zákaz pohybu mezi okresy a zda takové „nařízení“ bylo v souladu se zákonem. V rozhodnutí pak zejména nebyla vysvětlena materiální stránka přestupku. Podle žalobkyně je společenská škodlivost vytčeného skutku nulová. Přestupek se podle ní nestal.
14. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl. Úvodem konstatoval, že okresy jsou v ČR územními jednotkami středního stupně, na něž se dělí s účinností od 1. 1. 2021 území státu podle zákona o územně správním členění státu. V technických podmínkách uvedených v zásadách Ministerstva dopravy pro dopravní značení na pozemních komunikacích označených jako TP 65 je uvedeno pod bodem 9.2.6.48 dopravní značení „Hranice územního celku (č. IS 14)“. Tato dopravní značka informuje o názvu územního celku, v daném případě okresu, a umísťuje se na začátku (hranici) katastrálního území příslušného územního celku. Konec takového územního celku pak označuje značka IS 14 označující následující územní celek.
15. Porušení § 19 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích (tedy zakrytí dopravních značek) bylo prokazatelně zdokumentováno Policií ČR, jak je doloženo úředním záznamem ze dne 30. 3. 2021. V dané věci je rozhodný § 124 odst. 11 zákona o silničním provozu, podle kterého Policie ČR vykonává dohled nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích tím, že kontroluje dodržování povinností účastníků a pravidel provozu na pozemních komunikacích či provádí prevenci v oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. V rámci plnění úkolů Policie ČR není z hlediska právní úpravy zákona o pozemních komunikacích vůbec rozhodnou činností Policie ČR zaměřená na dodržování vládních opatření spočívajících v uzávěře okresů. Ve vztahu k porušení povinností stanovených zákonem o pozemních komunikacích je naopak zřejmý úmysl žalobkyně poškodit zájem chráněný zákonem.
16. Z protokolu o ústním jednání podle žalovaného nevyplývaly žádné skutečnosti, které by mohly být považovány za liberační. Odůvodnění městského úřadu plně odpovídá závazné právní úpravě.
17. Odvolací námitka týkající se existence okresů je podle žalovaného hypotetická. V této souvislosti pak žalovaný odkázal na výše zmíněný zákon o územně správním členění státu a jemu odpovídající dopravní značení IS 14 a konstatoval, že svislé dopravní značky jsou vždy podle § 12 odst. 1 písm. d) zákona o pozemních komunikacích součástí (v daném případě) silnice, za kterou odpovídá z hlediska objektivní odpovědnosti vlastník, resp. správce. Správce je pak oprávněn požadovat po žalobkyni nápravu uvedením do původního stavu, příp. uhrazením veškerých nákladů s touto nápravou souvisejících.
18. Dále žalovaný připomněl, že jednání kvalifikované jako přestupek musí být nejen protiprávní, ale musí naplňovat také formální znaky přestupku a zároveň musí vykazovat určitý stupeň škodlivosti pro společnost. Je přitom zapotřebí, aby byly mezi formálním a materiálním znakem zachovány náležité proporce. Doktrína i judikatura se shodují v tom, že společenská nebezpečnost představuje to, co je v rozporu s účelem právního řádu, tedy jedná se o čin, který je schopen poškodit nebo ohrozit společností chráněné zájmy. V daném případě bylo poškození zájmu chráněného zákonem prokázáno.

19. Přestože je přestupkové řízení ovládáno zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací, nezabývá to účastníka řízení povinností označit důkazy na podporu svých tvrzení. Účastník je povinen prokázat, co sám tvrdí. V této souvislosti žalovaný odkázal na protokol o ústním jednání. Z důkazů provedených městským úřadem podle žalovaného nevyplynuly skutečnosti ani tvrzení, na základě nichž by správní orgány měly věc posuzovat „v intencích předkládaných odvolatelem“.
20. Závěrem žalovaný poukázal na to, že ve spise je založen článek publikovaný v Parlamentních listech nazvaný „Babiš jako král Kazisvět. Peníze nerostou na stromě, vzkazuje Babišovi Vondráček“, ze kterého vyplývá, že se žalobkyně vytčeného přestupku dopustila úmyslně, a to dokonce v rozsahu mnohem větším, než vyplývá z prvostupňového rozhodnutí. Byť právní teorie přiznává zmírnění sankční tvrdosti i možnost zprostit se odpovědnosti, pokud se právnické osobě podaří prokázat, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby porušení povinnosti zabránila, v posuzované věci z vyjádření předsedy žalobkyně ve zmíněném rozhovoru plyne, že úmyslné překrytí dopravních značek nepovažuje (bez právního důvodu) za naplnění skutkové podstaty přestupku. Sankce byla podle žalovaného uložena v minimální míře a při zachování zásady „není trestu bez viny“.

II. Obsah žaloby

21. Žalobkyně namítla, že rozhodnutí městského úřadu i rozhodnutí žalovaného jsou natolik nepřezkoumatelná, že tuto vadu nelze zhojit v soudním řízení. Správní orgány zcela rezignovaly na vymezení právního podkladu, ze kterého by bylo možné zjistit, zda v době údajného spáchání přestupku existovalo opatření orgánu veřejné správy zakazující pohyb mezi okresy. Bez toho nelze přezkoumatelně učinit závěr, že jednání žalobkyně bylo společensky (značně) škodlivé.
22. Správní orgány rovněž nesprávně zjistily skutkový stav, neboť se dostatečně nevypořádaly zejm. s otázkou vzniklé škody, četností jednání a jeho časového ukotvení. Spokojily se pouze s tím, že někdy v březnu 2021 měla žalobkyně zakrýt dopravní značení. Přesnější časové vymezení je však nezbytné vzhledem k údajně platnému a účinnému opatření zakazujícímu pohyb mezi okresy, kvůli kterému měla být značka okresu důležitá. Z rozhodnutí není zřejmé, zda takové opatření bylo účinné pouze po část března a případně po jakou část, ani zda nebylo v soudním přezkumu (částečně) zrušeno. Specifikace takového opatření byla nezbytná také pro posouzení materiální stránky přestupku a proto, aby správní orgány mohly uzavřít, že mohla být dána větší společenská škodlivost než v situaci, kdy by opatření neplatilo. Z rozhodnutí je však patrné, že správní orgány se této otázce úmyslně vyhnuly, a zatížily tak svá rozhodnutí nepřezkoumatelností. I kdyby však nějaké opatření a dobu jeho účinnosti uvedly, muselo by se jednat o informaci dostupnou, aby se jí adresát normativních (s)právních aktů mohl řídit. Taková informace však nikde dostupná není.
23. Také otázka vzniku škody nebyla ve správních rozhodnutích přezkoumatelně posouzena, přestože je relevantní pro posouzení, zda bylo jednání žalobkyně značně společensky škodlivé. Již z příkazu, který je obdobného znění jako rozhodnutí městského úřadu, lze (nepřímo) dovodit, že žalobkyně způsobila škodu. Toto tvrzení však správní orgány neprokázaly. Překrytí značky plachtou samo o sobě škodu nezpůsobuje.
24. Napadená rozhodnutí jsou postavena na argumentu, že zakrytí značky je prostě přestupek. Tím ale správní orgány převrátily správný postup, neboť teprve na základě formální a materiální stránky lze uzavřít, zda došlo k přestupku. Formální stránku správní orgány pouze zjednodušeně konstatovaly a materiální stránku vynechaly, resp. ji dovodily

automaticky. Správní zásady neumožňují správním orgánům vyslovit závěr a teprve pak dotvořit argumentaci *ex post*.

25. Správní orgány odmítly žalobkyniny námitky týkající se povahy značky informující o vjezdu do okresu odkazem na zákon o územně správním členění státu. Ten ale sám o sobě nemá žádný vztah k dopravnímu značení, protože značka okresu existovala již před jeho účinností. Není tedy zřejmé, na jaký předpis je navázána ani o čem řidiče informovala. Závěry správních orgánů odporují zásadě předvídatelnosti práva, protože značka okresu byla vždy vnímána jako hranice územně samosprávných celků, které byly zrušeny bez náhrady. Značky sice zůstaly, ale co označují v současnosti a podle jaké normy, není zřejmé. Není-li zákona, nemůže být uložen ani trest.
26. Tvzení městského úřadu, že takto by si mohl kdokoliv zakrýt jakoukoliv značku, je zavádějící, protože je rozdíl mezi značkami, které bezprostředně ovlivňují provoz na komunikacích, a těmi které „jen“ informují, a i v rámci posledně uvedené skupiny je ještě rozdíl v tom, zda informují o něčem hmatatelném a potřebném (jako je území obce, neboť v ní je např. max. povolená rychlost 50 km/h) nebo zda za nimi není nic, jako je tomu v případě značky okresu. Tato problematika je přitom důležitá pro posouzení společenské škodlivosti.
27. Žalovaný sice uvádí, že z důkazů ve spise je zřejmý záměr žalobkyně poškodit zákonem chráněný zájem, neupřesňuje však, o jaký chráněný zájem se jedná. Podle žalobkyně nelze nepodloženě dovozovat, že jejím záměrem bylo, aby osoby překračující hranice okresu, o tom nevěděly, a bylo jim tak uškozeno. Žalobkyně naopak zvolila způsob prezentace svého nesouhlasu s nezákonnými praktikami ústředních správních orgánů, který nemůže nikomu uškodit. Skutečnost, že osoba překračující hranici okresu nebude vědět, že je v jiném okrese, je této osobě zcela k ničemu. V daný moment byla podle žalobkyně informace o existenci hnutí protestujícího proti šikaně ze strany veřejné správy (kterou prokazuje více než 30 soudních rozhodnutí) důležitější. Protestující totiž neměli přístup do médií veřejné služby.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

28. Žalovaný ve vyjádření k žalobě úvodem konstatoval, že s žalobkyninými námitkami se již vypořádal v napadeném rozhodnutí. Dodal, že chráněným zájmem, tedy materiální stránkou přestupku je v posuzované věci obecné užívání komunikace. Obecné užívání zahrnuje činnosti, které přirozeně patří na pozemní komunikace, tedy chůzi, jízdu, zastavení a stání. Současně je třeba pod pojmem obecné užívání rozumět užívání komunikace neomezeným okruhem osob, které je obvyklé a které naplňuje účel, ke kterému jsou komunikace určeny. Každý má přitom povinnost řídit se pravidly provozu na pozemních komunikacích, které stanoví zvláštní právní předpis.
29. Žalovaný souhlasí se žalobkyní potud, že ne každé formální porušení zákona je nutně přestupkem. Žalobkynin obsáhlý výklad o územně samosprávných celcích ale nemůže mít na posouzení samotného přestupku vliv. V době spáchání přestupku existovala závazná právní úprava, podle které jsou okresy územními jednotkami středního stupně (viz § 4 zákona o územně správním členění státu). K tomuto vymezení se váže i odpovídající dopravní značení IS 14, jehož úkolem je informovat o názvu územního celku neomezený okruh osob, které komunikaci používají. Umístěním plachet na dopravní značení je narušen či ohrožen zákonem chráněný zájem. Smyslem zákazu takového jednání je zajištění, aby účastníci provozu na pozemních komunikacích neměli ztíženo zaznamenání existence

dopravní značky či její pochopení, a to zejména v důsledku zakrytí její informativní části, tedy aby měli možnost zaznamenat, kde se nacházejí. Míru narušení není třeba blíže hodnotit, neboť žalobkyně zakryla celé značky, a jejich informativnost tak pozbyla svou funkci.

30. Informace obsažená na dopravní značce přitom byla pro účastníky silničního provozu stěžejní, neboť žalobkyně zakryla značky v době platnosti vládního opatření, které zamezovalo pohyb mezi okresy. Předmětem přestupkového jednání není skutečnost, zda se toto opatření stalo později neplatným či zůstalo v platnosti, ale to, že v daný moment bylo účastníkům silničního provozu zabráněno v rozlišení, v jaké části okresu se nachází. Krom toho, informace o místě, v jakém se konkrétní účastník silničního provozu nachází, je podstatná i v případě, že by žádné opatření omezující pohyb neplatilo, a to například v případě dopravní nehody, poruchy vozidla či sražení zvěře, které musí být nahlášeno místnímu mysliveckému sdružení.
31. Žalobkyně v replice nesouhlasila s tvrzením žalovaného, podle kterého již její námitky vypořádal v napadeném rozhodnutí. Se stěžejními námitkami se žalovaný naopak vůbec nevypořádal a ve vyjádření nyní dokonce tvrdí, že to není potřeba. Podle žalobkyně není možné pouze tvrdit, že k určitému skutku došlo za účinnosti „zákazu pohybu mezi okresy“, aniž by bylo postaveno najisto, v jakém období mělo takové opatření platit a zda nebylo později soudem zrušeno. Je-li sporná otázka naplnění materiální stránky přestupku, nelze konstatovat, že byla naplněna formální stránka. Každý přestupek je třeba posoudit individuálně vzhledem k místu, času a případnému následku. Žalobkyně je přesvědčena, že její jednání nemohlo napáchat vůbec nic, a proto nemohla spáchat přestupek.

IV. Posouzení žaloby soudem

32. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny požadované formální náležitosti. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky uvedené v § 76 odst. 1 s. ř. s.
33. Žaloba je důvodná.
34. Městský úřad uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 42b odst. 1 písm. i) o pozemních komunikacích ve znění účinném od 30. 4. 2020 [podle kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že „na dálnici, silnici nebo místní komunikaci provádí činnost, která je podle § 19 odst. 2 písm. a) až h) zakázána“] ve spojení s § 19 odst. 2 písm. a) téhož zákona (podle kterého je na dálnicích, silnicích a místních komunikacích „zakázáno neoprávněně odstraňovat, **zakrývat**, přemísťovat, osazovat nebo pozměňovat dopravní značky a dopravní zařízení, anebo na těchto věcech cokoliv umísťovat“; zdůraznění doplněno).
35. Žalobkyně nepopírá, že je jí přiřitatelné zakrytí dopravního značení IS 14 plachtami s nápisy „Okres krále Miroslava“, „Žít dovoleno“, „koneckazisveta.cz“ a „Svobodní“ na komunikacích uvedených ve výroku rozhodnutí městského úřadu, namítá však, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku a že se správní orgány touto otázkou dostatečně nezabývaly.
36. Podle § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) je přestupkem „**společensky škodlivý protiprávní čin**,

*který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin“ (zdůraznění doplněno). Právě společenská škodlivost tvoří materiální stránku přestupku. Při hodnocení, zda je určité jednání přestupkem, proto správní orgány mají povinnost zkoumat, zda došlo k naplnění nejen formálních znaků přestupku, ale i znaku materiálního. Materiální znak přestupku je posuzován v rámci úvah o vině (zda určité jednání je přestupkem), nikoliv úvah o trestu. Přestože i při určení druhu sankce a její výměry správní orgán přihlíží mimo jiné k závažnosti přestupku, minimální míra společenské nebezpečnosti (materiální znak) musí být splněna vždy, má-li se jednat o přestupek [viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 As 83/2012-38, a judikaturu tam citovanou; toto materiálně-formální pojetí přestupku se nezměnilo ani za účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky, viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2023, č. j. 8 As 74/2021-54, bod 65, nebo Bohadlo, D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář § 5].*

37. Ve zmíněném rozsudku č. j. 8 As 74/2021-54 Nejvyšší správní soud dodal, že „[o]becně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje nebo ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto však nelze automaticky dovozovat, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku. Pokud kromě okolností jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, existují další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být přestupkem. Čím vyšší bude společenská nebezpečnost určitého jednání, tím výjimečnější musí být okolnosti, které by mohly oslabit materiální stránku natolik, že by toto jednání nemohlo být vůbec kvalifikováno jako přestupek. Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele či míra jeho zavinění.“
38. Přestože nemusí být vždy nutné, aby se správní orgány materiální stránkou explicitně zabývaly v odůvodnění (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2019, č. j. 3 As 32/2018-40), taková úvaha je nutná v případech, u nichž lze mít o naplnění společenské škodlivosti pochybnosti, a především pak v případech, je-li naplnění materiální stránky přestupku zpochybněno v odvolání.
39. V nyní napadeném rozhodnutí posouzení otázky, zda byla naplněna materiální stránka přestupku, skutečně zcela chybí, přestože žalobkyně v odvolání namítala, že v rozhodnutí městského úřadu nebyla vysvětlena materiální stránka přestupku, a tvrdila, že společenská škodlivost vytčeného skutku je nulová. S otázkou naplnění materiální stránky přestupku souvisela také odvolací námitka, podle které bez identifikace městským úřadem blíže neupřesněného „vládního nařízení“, které mělo zakazovat pohyb mezi okresy, a bez uvedení, jaký trest měl hrozit za jeho nedodržení a zda nebylo následně shledáno nezákonným, nemohl městský úřad podle žalobkyně uzavřít, že jednání žalobkyně je pochybením a že může mít „velice vážné důsledky jak pro občany, tak pro společnost“.
40. Žalovaný se omezil na zcela obecný teoretický popis potřeby posoudit materiální stránku přestupku a poté pouze stroze konstatoval, že „v daném případě bylo poškození zájmu chráněného zákonem prokázáno“ (srov. str. 3 napadeného rozhodnutí a shrnutí výše v bodu

18). Tento „závěr“ žalovaného však není navázán na žádné skutkové okolnosti daného případu a nijak nereaguje na odvolací námitky. Žalovaný tak zcela rezignoval na svou roli odvolacího orgánu, jehož úkolem je mimo jiné ve světle odvolacích námitek posoudit zákonnost závěrů správního orgánu prvního stupně a dostatečnost jeho odůvodnění.

41. Krom toho, není zřejmé, zda reakcí na odvolací námitku vytýkající neupřesnění konkrétního „vládního nařízení“ mělo být konstatování žalovaného, že Policie ČR (a tedy patrně i policejní hlídka, která zjistila vytčené jednání) vykonává dohled nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích, ale v rámci plnění těchto úkolů není vůbec rozhodnou její činnost zaměřená na dodržování vládních opatření spočívajících v uzavěře okresů (srov. str. 3 napadeného rozhodnutí a shrnutí výše v bodu 15). Chtěl tím snad žalovaný říci, že materiální stránka přestupku nespočívala v porušení zájmu na dodržování krizového opatření vlády (slovy správního orgánů „vládního nařízení“), ale pouze zájmu na dodržování zákona o pozemních komunikacích? Vzhledem k absenci jakéhokoliv posouzení materiální stránky přestupku v napadeném rozhodnutí nelze takový závěr jednoznačně učinit. Napadené rozhodnutí je proto nesrozumitelné v tom, zda vůbec ohrožení zájmu na dodržování krizového opatření vlády žalobkyni vytýká, či nikoliv. K argumentu o ohrožení tohoto zájmu se žalovaný vrací až ve vyjádření k žalobě, tím však nejednoznačnost svého postoje spíše ještě prohlubuje. Navíc absenci řádného odůvodnění nelze zhojit až prostřednictvím vyjádření v řízení před soudem.
42. Zamýšlely-li správní orgány žalobkyni vytknout, že zakrytím dopravního značení IS 14 ohrozila zájem na tom, aby veřejnost dodržovala krizové opatření vlády, bylo nezbytné, aby toto opatření konkrétně identifikovaly a upřesnily časové období jeho účinnosti a jeho účel. Pokud městský úřad časově vymezil skutek jako „blíže nezjištěnou dobu v měsíci březnu 2021“, bylo nezbytné, aby se ujistil, zda konkrétní krizové opatření vlády bylo účinné skutečně po celou dobu měsíce března 2021, v opačném případě by musel tento časový úsek upravit nebo uvést všechny v rozhodném období relevantní krizová opatření. Se žalobkyní lze souhlasit také v tom, že konkretizace krizového opatření vlády byla nezbytná pro posouzení materiální stránky přestupku, neboť vytkl-li městský úřad žalobkyni, že ohrozila zájem sledovaný krizovým opatřením vlády, byl povinen upřesnit, jak konkrétně bylo dané opatření vymezeno a jak byl definován jeho účel, a následně vysvětlit, zda bylo jednání žalobkyně způsobilé cíle opatření ohrozit či narušit. Žalovaný se k námitkám neupřesnění krizového opatření vlády vůbec nevyjádřil. Za řádnou odpověď nelze považovat již zmíněné ne zcela srozumitelné tvrzení, že Policie ČR nevykonávala činnost zaměřenou na dodržování zákazu pohybu mezi okresy. Přisvědčit nelze ani tvrzení žalovaného uvedenému ve vyjádření k žalobě, podle kterého by bylo případné zrušení krizového opatření soudem irrelevantní. Pokud by bylo relevantní krizové opatření vlády soudem shledáno nezákonným, nebylo by možné žalobkyni vytýkat, že ohrozila zájem, který opatření sledovalo (ledaže by tento zájem byl hodný ochrany i bez jeho zakotvení ve formálním právním aktu). Tuto otázku měl žalovaný s ohledem na obsah odvolání ověřit.
43. Bez náležitého posouzení nastíněných otázek nelze považovat posouzení materiální stránky přestupku za dostačující. Odkaz na vymezení okresů v zákoně o územním členění státu a argument městského úřadu, že byly obvody okresů zachovány pro potřeby soudů, policie, archivů, úřadů práce apod. a že se okresy využívají také jako statistická jednotka a někdy i jako rozlišovací údaj k názvu obce a některých nestátních organizací, je pro posouzení materiální stránky přestupku zcela nedostačující. Tyto skutečnosti totiž nemají žádnou přímou vazbu na fyzické umístění značky informující o hranici okresu v terénu ani

na informační hodnotu tohoto značení pro účastníky silničního provozu. Soud v této souvislosti nemohl zohlednit ani argumentaci, kterou žalovaný uplatnil až ve vyjádření k žalobě, neboť nedostatky řádného odůvodnění správního rozhodnutí nelze napravovat až v soudním řízení. Krom toho, žalovaný ani nevysvětlil, proč by v případě dopravní nehody, poruchy vozidla či sražení zvíře, které musí být nahlášeno místnímu mysliveckému sdružení, měla mít význam právě značka okresu, která označuje relativně široké území, a nikoliv spíše značka obce či jiná značka umožňující určit polohu vozidla mnohem přesněji.

44. Žalobkyni lze dát za pravdu rovněž v tom, že různá dopravní značení mají odlišný smysl a účel, na něž je pak navázáno posouzení společenské škodlivosti jejich zakrytí. Nepochybně je rozdíl mezi situací, kdy někdo zakryje značku výstražnou upozorňující na místa, kde účastníku provozu hrozí nebezpečí a kde musí dbát zvýšené opatrnosti, nebo značku zákazovou či příkazovou, a situací, kdy někdo zakryje značku informativní. Rozdíl v povaze chráněného zájmu (a tedy ve společenské škodlivosti jeho narušení) ostatně lze shledat i mezi jednotlivými informativními značkami navzájem (např. vyznačení obytné zóny nebo zpoplatněného či rezervovaného parkoviště, a naproti tomu označení kulturního či turistického cíle, restaurace nebo občerstvení). Podle § 19 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích je zakázáno na dálnicích, silnicích a místních komunikacích neoprávněně zakrývat jakékoliv značky. S ohledem na jejich různý význam pro provoz na pozemních komunikacích však bylo třeba zvážit, zda má být v nyní posuzované věci aplikován materiální korektiv ve vztahu k jednání, které jinak naplňuje formální znaky přestupku.
45. V případě námitky, že přezkoumatelně nebyla posouzena ani otázka vzniku škody, je třeba rozlišit otázku hmotné škody na dopravním značení (včetně případných nákladů spojených s uvedením dopravního značení do původního stavu) a otázku škody vzniklé porušením chráněného zájmu.
46. V prvním případě nelze žalobkyni přisvědčit, že by z rozhodnutí městského úřadu vyplývalo, že žalobkyně způsobila hmotnou škodu. Městský úřad naopak uvedl, že nezpůsobení hmotné škody zohlednil v rámci stanovení výše pokuty. Z napadeného rozhodnutí však není zřejmé, zda se s tímto závěrem žalovaný ztotožnil, neboť k otázce vzniku škody ani k odvolací námitce, podle které byla otázka vzniku hmotné škody posouzena rozdílně v příkazu a v prvostupňovém rozhodnutí, se nijak nevyjádřil. Za odpověď žalovaného ke zmíněné odvolací námitce nelze považovat ani jeho tvrzení, že správce komunikace je oprávněn požadovat po žalobkyni nápravu uvedením do původního stavu, příp. uhrazením veškerých nákladů s touto nápravou související. Žalovaný totiž toto tvrzení žádným způsobem nenavázal na existující skutkový stav. Podle výroku prvostupňového rozhodnutí byly dopravní značky zakryty pouze (v blíže neupřesněné době) v březnu 2021. Žalovaný tak již mohl posoudit, zda vznikly nějaké relevantní náklady spojené s nápravou stavu, který žalobkyně svým jednáním způsobila. Uvedení pouze hypotetické možnosti bez zřejmé vazby na konkrétní skutkové okolnosti případu srozumitelnosti, a tedy ani přezkoumatelnosti argumentace žalovaného nepřispívá.
47. V případě otázky škody vzniklé porušením chráněného zájmu je třeba odkázat na již výše uvedené závěry týkající se neupřesnění krizového opatření, jehož dodržování veřejností mělo být ohroženo (viz výše body 39 až 42). Městský úřad nemohl uzavřít, že zakrytím dopravních značek IS 14 v době platnosti „vládního nařízení“ omezujícího pohyb osob mohla žalobkyně způsobit významné škody, aniž by identifikoval konkrétní krizové opatření vlády, jeho účel a sankce za jeho nedodržení a aniž by posoudil, zda bylo zakrytí

dopravního značení IS 14 způsobilé zájmy sledované daným krizovým opatřením ohrozit či narušit. Postoj žalovaného k této otázce, není z napadeného rozhodnutí vůbec zřejmý, jak již soud uvedl výše. Nebyl uveden ani konkrétní chráněný zájem, jenž by byl nezávislý na existenci konkrétních krizových opatření. Jen pro úplnost v návaznosti na poněkud nesouvislou argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí soud podotýká, že se mu nejeví, že by bylo obecné užívání pozemních komunikací zakrytím značek IS 14 nějak významně ztíženo, nebo dokonce vyloučeno, a že existence okresů definovaných zákonem o územně správním členění státu takovým skutkem zcela jistě také nebyla zpochybněna. Soud tedy tyto zmínky žalovaného nepovažoval za označení dotčeného chráněného zájmu, resp. takovou úvahu by považoval za absurdní.

48. Soud proto shrnuje, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. Žalovaný bude povinen v dalším řízení řádně vypořádat odvolací námitky a zaměřit se přitom na především na posouzení, zda jednání žalobkyně naplnilo materiální stránku přestupku.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

49. Soud shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
50. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla v řízení úspěšná, a má proto právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Ty představují jednak zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále náklady související se zastoupením žalobkyně advokátem ve výši 12 342 Kč. Náklady spojené se zastoupením tvoří odměna advokáta za tři úkony právní služby (převzetí a příprava věci, podání žaloby a repliky) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a tři paušální částky po 300 Kč jako náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Protože je žalobkynin zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů řízení i náhrada této daně počítaná z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tj. 21 % z 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, použitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha 28. listopadu 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu