



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně **AGROMAP s. r. o.**, se sídlem Hřebíkova 1873/6, 140 00 Praha 4, zastoupené JUDr. Jiřím Vaničkem, advokátem se sídlem Šaldova 34/466, 186 00 Praha 8, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2012, č. j. DSH/16069/11, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2013, č. j. 57 A 23/2012 – 74,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2013, č. j. 57 A 23/2012 – 74, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 16. 1. 2012, č. j. DSH/16069/11, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 32.492,50 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Jiřího Vanička, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně v roce 2011 osela kukuřicí na pozemcích po levé a pravé straně silnice III/02213 v místě, kde se napojuje na silnici I/22. Na základě podnětu obce Tužice vyzval Městský úřad Horažďovice jako silniční správní úřad postupem podle § 41 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, výzvou ze dne 1. 8. 2011, č. j. MH/13253/2011, žalobkyni, aby v termínu 5 pracovních dní odstranila vzrostlou kukuřicí z rozhledových

trojúhelníků úrovně křižovatky silnic I/22 a III/02213. Podle silničního správního úřadu totiž plodina omezovala výhled řidičům v rozporu s § 33 zákona o pozemních komunikacích.

[2] Žalobkyně proti výzvě podala dne 8. 8. 2011 podání označené jako odvolání. Silniční správní úřad provedl dne 11. 8. 2011 na místě samém kontrolu a konstatoval, že ke splnění vydané výzvy (označované nadále též jako „písemný příkaz“) nedošlo (o kontrole byl sepsán protokol z téhož dne). Dne 2. 9. 2011 oznámil silniční správní úřad žalobkyni zahájení řízení o uložení pořádkové pokuty podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích z důvodu nesplnění písemného příkazu vydaného dne 1. 8. 2011 s tím, že se k věci může vyjádřit ve lhůtě 10 dnů. Podáním ze dne 12. 9. 2011 žalobkyně namítla, že výzva (písemný příkaz) mohl být vydán pouze formou rozhodnutí, a že se tudíž jedná o nicotný akt. Podáním ze dne 19. 9. 2011 žalobkyně namítla nedostatečně zjištěný skutkový stav věci a požadovala místní šetření.

[3] Rozhodnutím ze dne 22. 9. 2011, č. j. MH/12526/2011, silniční správní úřad výrokem I. uložil žalobkyni podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pořádkovou pokutu ve výši 10.000 Kč za nesplnění písemného příkazu vydaného dne 1. 8. 2011, č. j. MH/13253/2011, a výrokem II. uložil žalobkyni povinnost uhradit náklady správního řízení v paušální částce 1.000 Kč. V další části rozhodnutí označené jako „Rozhodnutí o námitkách účastníka řízení“ silniční správní úřad zamítl podání žalobkyně ze dne 8. 8. 2011 a 12. 9. 2011. Z odůvodnění rozhodnutí pak plyne, že silniční správní úřad nepřihlížel k podání ze dne 19. 9. 2011, neboť bylo podáno po stanovené lhůtě.

[4] Proti rozhodnutí silničního správního úřadu ze dne 22. 9. 2011, č. j. MH/12526/2011, podala žalobkyně odvolání, v němž mimo jiné namítala „nedostatek pasivní legitimace“. Na základě ustanovení § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích lze totiž podle žalobkyně uložit pokutu pouze vlastníku (správci) nebo uživateli pozemní komunikace, který nesplní písemný příkaz daný mu pověřenou osobou při výkonu státního dozoru. Žalobkyně však v dané věci nevystupovala ani jako vlastník (správce) ani jako uživatel pozemní komunikace. Žalovaný zamítl odvolání rozhodnutím ze dne 16. 1. 2012, č. j. DSH/16069/11. K citované námitce uvedl, že žalobkyně používá komunikace I/22 a III/02213 při obhospodařování svých pozemků, a je tedy uživatelem dotčené silnice. Při akceptaci argumentace žalobkyně by byl výkon státního dozoru na úseku pozemních komunikací neefektivní a v podstatě zbytečný.

[5] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně správní žalobou u Krajského soudu v Plzni. Kromě již zmíněné námitky týkající se osobního rozsahu § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích žalobkyně namítala (obdobně jako v odvolání) nesprávnou formu aktu výzvy, nedostatečné zjištění skutkového stavu, neurčitost výroku prvostupňového rozhodnutí, řadu procesních pochybení, porušení zásady předvídatelnosti a nedostatečné odůvodnění uložené pokuty. Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 10. 2013, č. j. 57 A 23/2012 – 74, žalobu zamítl a ztotožnil se s argumentací žalovaného.

II. Kasační stížnost žalobkyně

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně kasační stížnost. Opětovně namítla, že není ani vlastníkem (správcem) pozemní komunikace ani jejím uživatelem ve smyslu § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a toto ustanovení na ni proto nedopadá. Pokud by měla být podle citovaného ustanovení sankcionována, muselo by se tak stát v příčinné souvislosti s užíváním komunikace (činnost žalobkyně však spočívala v pěstování kukuřice). K pojmu uživatele žalobkyně poukazovala zejména na § 5 odst. 1 a § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle výkladu správních orgánů i krajského soudu by uživatelem byl

prakticky každý, včetně vlastníka komunikace, takže jejich rozlišování v citovaném ustanovení by bylo zcela nadbytečné. Výklad správních orgánů a krajského soudu je dle žalobkyně nepřipustně extenzivní a protiústavní (rozpor s čl. 2 odst. 1 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Na jednání žalobkyně by snad bylo možné aplikovat § 34 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích (zde je však k zákroku povinen primárně vlastník komunikace a nikoliv státní dozor), případně § 42b odst. 1 písm. n) téhož zákona, který upravuje správní delikt za porušení § 33 zákona.

[7] V další námitce žalobkyně tvrdila, že vydaná výzva (písemný příkaz) je správním rozhodnutím, resp. příkazem ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád; opačný závěr krajského soudu je nezákonný. Příkazem se zahajuje správní řízení, příkaz podléhá soudnímu přezkumu a musí splňovat náležitosti správního rozhodnutí; k tomu poukazovala na judikaturu správních soudů a stanovisko Veřejného ochránce práv. V projednávané věci se příkaz nestal pravomocným a vykonatelným titulem, jelikož proti němu žalobkyně podala odpor (podání ze dne 8. 8. 2011 označené jako odvolání).

[8] Podle žalobkyně správní orgán před vydáním písemného příkazu ze dne 1. 8. 2011 neučinil žádná skutková zjištění. Z příkazu plyne, že dne 19. 7. 2011 byl proveden státní dozor na inkriminovaném místě, avšak o tomto dozoru nejsou ve spise žádné záznamy či protokol, což je v rozporu se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Skutkový stav správní orgán ověřil až protokolem o kontrole ze dne 11. 8. 2011, což byl prakticky jediný důkaz, z něž správní orgány vycházely. Při pořizování tohoto protokolu však správní orgán nepostupoval v souladu se zákonem o státní kontrole. Žalobkyně nebyla ke kontrole přizvána ani o ní vyrozuměna, a tudíž se k ní nemohla vyjádřit a uplatnit námitky; dále pochybuje, zda byla kontrola provedena oprávněnou osobou. Podle názoru žalobkyně navíc z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu plyne, že předmětný kontrolní protokol nemůže být sám o sobě důkazem: vydaný písemný příkaz a následná pořádková pokuta proto nejsou podloženy žádnými důkazy. Žalobkyně též vyjádřila přesvědčení, že s fotodokumentací, která je přílohou protokolu o provedené kontrole, bylo správními orgány nepřipustně manipulováno. Krajský soud se s tímto žalobním bodem v napadeném rozsudku vůbec nevyřadil, a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V řízení před správním orgánem přitom došlo k takovým vadám řízení, že měl krajský soud napadené správní rozhodnutí zrušit.

[9] Žalobkyně rovněž namítla, že formulace výroků rozhodnutí silničního správního úřadu o uložení pořádkové pokuty neodpovídá požadavkům vysloveným v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí je nesrozumitelné a krajský soud jej měl pro tuto vadu zrušit.

[10] Žalobkyně dále namítala nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, neboť tento soud akceptoval jako důkaz nezákonný protokol o kontrole, bez opory ve spisu konstatoval, že se žalobkyně již v minulosti dopustila protiprávního jednání, a vůbec se nezabýval tím, zda skutečně kukuřice svým vzrůstem s přihlédnutím k úrovni terénu rušila rozhled potřebný pro bezpečnost silničního provozu. K předchozímu protiprávnímu jednání žalobkyně podotkla, že v roce 2009 sice bylo ve shodné otázce s žalobkyní zahájeno správní řízení, nicméně nakonec nebyla za své jednání postížena. Správní orgán tak musel dospět k závěru, že se žalobkyně ničeho nedopustila. Žalobkyně tak měla právo legitimně očekávat, že její činnost je v pořádku a nebude předmětem postihu a současně byla v dobré víře, že má právo jednat způsobem, jakým jednala. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009 – 233.

[11] Podle žalobkyně dále nebylo ve správním řízení prokázáno (protokolem a fotodokumentací) naplnění materiální stránky deliktu, konkrétně zda činnost žalobkyně

skutečně omezovala ve výhledu řidiče jedoucí po komunikaci a rušila rozhled potřebný pro bezpečnost silničního provozu, jak vyplývá z § 33 zákona o silničním provozu. Správnímu soudu postačovalo, že osetá kukuřice se měla nacházet v závadném prostoru vymezeném v citovaném ustanovení. To ale pěstování plodin nezakazuje, pouze stanoví podmínku, že takové kultury nesmějí svým vzrůstem a s přihlédnutím k úrovni terénu rušit rozhled potřebný pro bezpečnost silničního provozu. Tímto aspektem se ovšem správní soud vůbec nezabýval.

[12] V rozhodnutí silničního správního úřadu též zcela absentuje odůvodnění výše uložené pořádkové pokuty, Pokud se tento nedostatek pokoušel (nedostatečně) napravovat ve svém rozhodnutí žalovaný, porušil tím zásadu dvojinstančnosti řízení. Silniční správní úřad také pochybil při zahájení správního řízení o udělení pořádkové pokuty, neboť žalobkyni nesdělil, k jakému datu hodlá vydat ve věci rozhodnutí.

[13] Z těchto důvodů žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni, zrušil rozhodnutí žalovaného a silničního správního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a dále aby uložil žalovanému zaplatit žalobkyni náklady řízení o správní žalobě a o kasační stížnosti.

III. Vyjádření žalovaného

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil přesvědčení, že napadený rozsudek je správný, zákonný a přezkoumatelný. Akceptace argumentace žalobkyně by znamenala, že výkon státního dozoru a jeho operativnost by byly v podstatě bezzubé. Přitom je řešena skutečnost, která má bezprostřední vliv na bezpečnost silničního provozu, tedy na život a zdraví jeho účastníků, což jsou nejvyšší lidské hodnoty, které je nutno chránit. Místo aby žalobce během několika minut odstranil několik klasů vzrostlé kukuřice, dovedl tuto věc před Nejvyšší správní soud, přičemž ve světle kasační stížnosti je jakoby zcela pomínut důvod, proč se touto věcí správní orgány zabývaly. Podnět k řešení problému dal starosta obce Tužice, z čehož je zřejmé, že předmětná skutečnost byla negativně vnímána širším okruhem lidí, které představitel územního samosprávného celku zastupuje.

[15] Podle žalovaného lze žalobkyni považovat za uživatelku předmětné komunikace, a proto jí mohla být osobou pověřenou výkonem státního dozoru uložena povinnost. Tento písemný příkaz není příkazem podle správního řádu, neboť v takovém případě by byl výkon státního dozoru neúčinný (příkaz se podáním odporu ruší). K námitkám týkajícím se postupu při státním dozoru žalovaný uvedl, že státní dozor byl proveden na silnici a nikoliv u kontrolované osoby: teprve poté byla zjištěna protiprávní skutečnost a osoba, která ji způsobila. Z tohoto důvodu nebylo nutné, aby byl výkon státního dozoru oznamován potenciální kontrolované osobě. Žalobkyně navíc měla možnost seznámit se s protokolem o kontrole, vznést k němu připomínky a navrhnout důkazy. Stejně oprávnění měla ve vztahu k písemnému příkazu. Nic takového žalobkyně neučinila a podrobné připomínky uvádí až ve správní žalobě. K dalším námitkám žalovaný odkázal na odůvodnění rozsudku krajského soudu.

[16] Závěrem žalovaný nesouhlasil s návrhem žalobkyně, aby jí byla přiznána též náhrada nákladů spočívající v odměně jejího zástupce za právní úkon převzetí a přípravy zastoupení v kasačním řízení – tento úkon podle žalovaného zástupce žalobkyně provedl již před podáním správní žaloby krajskému soudu a nemůže jej nárokovat opakovaně. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Replika žalobkyně

[17] Žalobkyně k vyjádření žalovaného uvedla, že z podnětu starosty obce Tužice není zřejmé, že by byl tento podnět činěn na základě žádosti, stížnosti či připomínek širšího okruhu lidí. K postupu při zjišťování protiprávní skutečnosti žalobkyně podotkla, že správní orgán měl už před provedením kontroly nepochybně informace o tom, kdo měl kukuřici na posuzovaném místě osít. Následné seznámení se s kontrolním protokolem nemůže dle žalobkyně zhojit porušení zákona o státní kontrole. Dále žalobkyně zopakovala, že se silniční správní úřad dopustil manipulace s důkazy (fotodokumentací). K obdobnému případu v roce 2009 žalobkyně uvedla, že v tomto případě silniční správní úřad požádal o vyjádření Policii české republiky, zda kukuřice osetá žalobkyní v inkriminovaném místě ruší rozhled potřebný pro bezpečnost silničního provozu. Ve vyjádření Policie České republiky uvedla, že se kukuřice v rozhodné ploše nachází jen částečně a není možné konstatovat, jakou měrou se podílí na zhoršení rozhledových poměrů, neboť v rozhledových polích křižovatky se nachází též terénní nerovnosti, stromy a čekárna zastávky autobusu. Podle žalobkyně tyto skutečnosti (které doložila příslušnými listinami) ilustrují, proč se následně správní spis z roku 2009 ztratil. Otázku náhrady nákladů řízení ponechává žalobkyně na Nejvyšším správním soudu s tím, že nevidí důvod, proč by jí neměla být přiznána odměna za převzetí a přípravu zastoupení, když řízení o kasační stížnosti je mimořádným opravným prostředkem.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval pro věc zásadní námitkou, totiž že § 41 odst. 2 a na něj navazující § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na žalobkyni nedopadají. Podle § 41 odst. 2 citovaného zákona v příslušném znění dozírá osoba pověřená výkonem státního dozoru, zda vlastníci (správci) a uživatelé pozemních komunikací plní povinnosti stanovené tímto zákonem. Zjistí-li pověřená osoba při výkonu státního dozoru porušení povinností stanovených tímto zákonem, podle potřeby a povahy zjištěných nedostatků písemně uloží způsob a lhůtu odstranění těchto nedostatků a jejich příčin. Podle § 42 odst. 1 téhož zákona vlastníku (správci) nebo uživateli pozemní komunikace, který nesplní písemný příkaz daný mu při výkonu státního dozoru osobou pověřenou výkonem státního dozoru podle § 41 odst. 2 nebo 3, může silniční správní úřad uložit pořádkovou pokutu do 100.000 Kč.

[21] Z citovaných ustanovení jednoznačně vyplývá, že okruh osob, vůči nimž lze provádět státní dozor, je omezený, stejně jako okruh osob, které se mohou dopustit pořádkového správního deliktu podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jedná se tedy o správní delikt s omezeným okruhem pachatelů, kterými mohou být pouze vlastníci (správci) a uživatelé pozemních komunikací.

[22] Vlastnictví a správcovství pozemních komunikací upravuje § 9 zákona o pozemních komunikacích. Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba. Výkon některých práv a povinností státu jako vlastníka dálnic a silnic I. třídy může být smluvně převeden na dobu určitou na právnickou osobu vybranou postupem podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Správcem může být organizace správy a údržby silnic, jejímž zřizovatelem je kraj, pokud na ni byl smluvně převeden výkon některých práv a povinností státu jako vlastníka silnic I. třídy. V projednávané věci se jedná o křižovatku silnic I. a III. třídy. Žalobkyně přitom není ani státem, ani krajem, ani nebyla vybrána podle zákona o zadávání veřejných zakázek k převodu výkonu některých práv a povinností státu. Žalobkyně rovněž není organizací správy a údržby silnic zřízenou krajem. Žalobkyni proto v projednávané věci nelze považovat za vlastníka či správce pozemní komunikace.

[23] Pojem uživatele pozemní komunikace není v zákoně o pozemních komunikacích blíže definován. Jeho obsah je ovšem možné ze zákona bez větších potíží dovodit. Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona je pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Část šestá zákona nazvaná užívání pozemních komunikací rozlišuje mezi užíváním obecným (§ 19) a zvláštním (§ 25). V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (obecné užívání), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Ustanovení § 19 odst. 2 k tomu vymezuje, co je na pozemních komunikacích zakázáno (znečišťovat je, poškozovat je, manipulovat s dopravními značkami, používat pásová vozidla, vypouštět vodu či splašky nebo odstavovat vraky atd.). Ze zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), zejména z jeho § 2, plyne, že obvyklým užíváním je zejména chůze, hnaní zvířat, jízda na zvířeti či jízda motorovým či nemotorovým vozidlem. Ustanovení § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích pak vymezuje zvláštní užívání jako užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny. Odst. 6 téhož ustanovení pak vymezuje, že zvláštním užíváním je např. přeprava zvlášť těžkých nebo rozměrných předmětů, užití dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro umístění a provozování reklamních zařízení, pro provádění stavebních prací či pro audiovizuální tvorbu, umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních nebo podzemních vedení všeho druhu v silničním pozemku, na něm nebo na mostních objektech atd.

[24] Z uvedených příkladů obecného, zvláštního či zakázaného užívání plyne, že užívání komunikace je charakterizováno vykonáváním aktivit přímo na pozemní komunikaci (silničním pozemku, viz § 11 zákona o pozemních komunikacích). Uživatelem pozemní komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích je tedy osoba, která na silničním pozemku vykonává některou z těchto aktivit, tj. užívá pozemní komunikaci obecným, zvláštním či zakázaným způsobem. Z logiky věci pak plyne, že se uživatelem stává v okamžiku zahájení příslušné aktivity a přestává jím být okamžikem ukončení této aktivity.

[25] Jestliže je státní dozor podle § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích zaměřen na zjištění, zda uživatel plní povinnosti stanovené tímto zákonem, musí se jednat o povinnosti uložené zákonem uživateli (nikoliv jiné osobě). Jde tedy o plnění povinností v souvislosti s užíváním pozemní komunikace – pokud uživatel tyto povinnosti neplní (užívá komunikaci zakázaným způsobem), může mu pověřená osoba písemně uložit způsob a lhůtu odstranění

nedostatků a jejich příčin, případně za účelem vynucení splnění písemného příkazu též uložit pořádkovou pokutu.

[26] V projednávané věci žalobkyně osela a vypěstovala kukuřici na pozemcích přiléhajících k pozemním komunikacím I/22 a III/02213. Tuto činnost, která byla předmětem státního dozoru, ovšem není možné s ohledem na výše uvedené považovat za užívání pozemní komunikace. Pěstování kukuřice by bylo možno považovat za užívání pozemní komunikace v případě, kdyby žalobkyně rozorala a osela kukuřici přímo na silničním pozemku (dopustila by se tím zakázaného užívání podle § 19 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tj. poškozování pozemní komunikace). Činnost žalobkyně však neměla s užíváním pozemních komunikací žádnou bezprostřední souvislost, a proto na žalobkyni nebylo možno nahlížet jako na uživatele pozemní komunikace.

[27] Názor správních orgánů a krajského soudu, podle něž je žalobkyně v projednávané věci uživatelem pozemní komunikace, jelikož ji obecně používá k obhospodařování svých pozemků, nemůže ve světle shora uvedené argumentace obstát a kromě toho vede k právní nejistotě. Není podle něj totiž zřejmé, kdy určitá osoba začíná být uživatelem pozemní komunikace (zda např. postačuje na komunikaci stoupnout jednou nohou z chodníku) a kdy tímto uživatelem být přestává – z argumentace žalovaného i správního soudu by plynulo, že jedním užitím pozemní komunikace se osoba stává jejím uživatelem navždy. Státní dozor a pořádkovou pokutu by tak bylo možné uplatnit v podstatě vůči komukoliv a kdykoliv za jediného předpokladu – že někdy v minulosti příslušnou komunikaci užil. Tento názorový přístup nejen v podstatě eliminuje zákonodárcem zavedené rozlišování vlastníků (správců), uživatelů a dalších osob, ale navíc zpřetrhává vztah mezi užíváním pozemní komunikace a prováděným státním dozorem. Účelem úpravy § 41 a 42 zákona o pozemních komunikacích je přitom dozоровat užívání pozemních komunikací (případně dohlížet na plnění zákonných povinností vlastníků a správců pozemních komunikací), nikoliv kontrolovat jakékoliv činnosti s vlivem na pozemní komunikace.

[28] Poukazuje-li žalovaný na bezzubost státního dozoru při akceptaci argumentace žalobkyně, pak této kvality nabývá státní dozor spíše v situaci prosazované žalovaným. Teze o uživatelství komunikace žalobkyni je založena v podstatě jen na nijak nedoloženém přesvědčení žalovaného, že žalobkyně „musí“ dotčenou komunikaci užívat při obhospodařování svých pozemků. Pokud by žalobkyně prokázala, že komunikaci k takové činnosti neužívá (např. k přístupu ke svým pozemkům využívá jiné pozemky a nikoliv silnici), nebylo by vůbec možné ji kontrolovat či postihnout za činnost na jejích pozemcích, která má negativní dopady na komunikaci či její užívání. Navíc v oblasti správního trestání, kam je třeba zařadit pořádkovou pokutu, leží břemeno důkazní o uživatelství žalobkyně na správních orgánech. I tato skutečnost proto vede k závěru, že státní dozor a pořádková pokuta mají být uplatňovány vůči uživateli v souvislosti s užíváním komunikace a s případným neplněním povinností stanovených v zákoně o pozemních komunikacích právě uživateli. V takových případech totiž není třeba uživatelství složitě prokazovat, jelikož vyplývá ze samotné kontrolované činnosti prováděné uživatelem.

[29] Jelikož žalobkyně v souvislosti s dozоровanou činností nebyla v postavení uživatele pozemní komunikace ve smyslu § 41 odst. 2 a § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nebylo možné vůči ní uplatňovat státní dozor ani jí uložit pořádkovou pokutu. Jestliže správní orgány přesto podle těchto ustanovení vůči žalobkyni postupovaly, stalo se tak v rozporu se zákonem, jakož i v rozporu s ústavní maximou, podle níž lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

[30] Krajský soud v napadeném rozsudku věc nesprávně právně posoudil, a proto je dán důvod pro jeho zrušení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Protože důsledkem učiněných závěrů je skutečnost, že vůči žalobkyni nemohl být vydán písemný příkaz dle § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, ani jí nemohla být uložena pořádková pokuta podle § 42 odst. 1 téhož zákona, postrádá významu zabývat se dalšími kasačními námitkami žalobkyně, jež se týkají právě dalších okolností tohoto nezákonného postupu (charakter písemného příkazu, procesní pochybení správních orgánů, nedostatky ve skutkových zjištěních, nedostatky rozhodnutí o pořádkové pokutě atd.), jakož i tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu, která je s těmito kasačními námitkami spojena. Ze stejného důvodu a s přihlédnutím k rychlosti a ekonomii řízení, zejména k eliminaci dalších nákladů soudního řízení, Nejvyšší správní soud využil své pravomoci podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a současně zrušil též správní rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[31] *Obiter dictum* považuje Nejvyšší správní soud za nutné zdůraznit, že vyřčeným závěrem nemínil jakkoliv bagatelizovat nebezpečí, jež mohlo z činnosti žalobkyně plynout pro provoz na dotčených pozemních komunikacích. Souhlasí zde s žalovaným, že životy a zdraví účastníků silničního provozu vyžadují nejvyšší ochranu. Zákon o pozemních komunikacích přitom obsahuje dostatečnou úpravu, která ochranu těchto hodnot zajišťuje. V první řadě již zmíněný § 33 kogentně ukládá osobám, jako je žalobkyně, povinnost přizpůsobit své aktivity bezpečnosti silničního provozu vymezením rozhledových trojúhelníků křižovatek. Pro případ porušení této povinnosti zavádí § 42b odst. 1 písm. n) příslušný správní delikt s možností uložit pokutu až do výše 300.000 Kč. Kromě toho podle § 35 odst. 2 silniční správní úřad zjišťuje zdroje ohrožování dálnice, silnice a místní komunikace a zdroje rušení silničního provozu na nich. Zjistí-li zdroj ohrožení jiný, než je uveden v odstavci 1 (sesuvy půdy, padání kamení – pozn. soudu), nařídí silniční správní úřad jeho provozovateli nebo vlastníku odstranění zdroje tohoto ohrožení. Nevyhoví-li provozovatel nebo vlastník zdroje ohrožení, silniční správní úřad rozhodne o odstranění zdroje ohrožení na jeho náklady. Žalobkyně se vypěstováním kukuřice v rozhledových trojúhelnících předmětné křižovatky mohla stát zdrojem rušení silničního provozu na příslušných komunikacích. Silniční správní úřad tak mohl kromě uložení pokuty podle § 42b odst. 1 písm. n) zákona o pozemních komunikacích postupovat též podle § 35 odst. 2 téhož zákona. Silničnímu správnímu úřadu přitom nic nebrání, aby postupem podle těchto ustanovení rozhodoval v řádu dnů (stejně jako to činil v projednávané věci), takže se jedná o ochranu rychlou a efektivní.

VI. Závěr a náklady řízení

[32] Ze shora vyložených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost žalobkyně je důvodná, a proto zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Poněvadž Nejvyšší správní soud dále zjistil, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, postupoval podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a druhým výrokem zrušil též toto rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (viz přiměřeně § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.).

[33] Jelikož Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozsudku krajského soudu postupoval podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil napadené rozhodnutí žalovaného, byl v souladu s § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s. povinen rozhodnout jak o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, tak i o náhradě nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[34] Při úvaze o náhradě nákladů řízení se soud řídil § 60 odst. 1 s. ř. s.: jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady v jejím případě tvoří odměna a hotové výdaje jejího zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 2.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2012], resp. 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve znění od 1. 1. 2013]. Soud proto žalobkyni přiznal částku 4.200 Kč za dva úkony právní služby provedené do 31. 12. 2012 spočívající v převzetí a přípravě zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a podání ve věci samé – správní žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Dále soud žalobkyni přiznal částku 12.400 Kč za čtyři úkony právní služby provedené po 1. 1. 2013 spočívající v účasti na jednání před krajským soudem dne 30. 10. 2013 [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu] a tří podání ve věci samé – repliky k vyjádření žalovaného k žalobě, kasační stížnosti a repliky k vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Soud v souladu se svou ustálenou praxí žalobkyni nepřiznal odměnu za úkon spočívající v převzetí a přípravě věci v kasačním řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť tento úkon zástupce žalobkyně provedl již v rámci řízení před krajským soudem, kde mu za něj také byla přiznána odměna. K šesti úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce žalobkyně ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 1.800 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu).

[35] V souvislosti s ústním jednáním před Krajským soudem v Plzni dne 30. 10. 2013 žalobkyni dále náleží jízdné jejího zástupce (§ 13 odst. 1 advokátního tarifu) za cestu vozidlem MERCEDES-BENZ 320 CDI, RZ 2A6 0077 na jednání soudu. Podle § 157 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, náleží zástupci za každý 1 km jízdy základní náhrada a náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu. Podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 472/2012 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad, činí sazba základní náhrady za 1 km jízdy 3,60 Kč. Cena pohonné hmoty se prokazuje dokladem o nákupu, ze kterého je patrná souvislost s pracovní cestou. Jestliže cena pohonné hmoty není hodnověrným způsobem prokázána, použije se pro určení výše náhrady průměrnou cenu příslušné pohonné hmoty stanovenou prováděcím právním předpisem (srov. § 158 odst. 3 zákoníku práce). Zástupce žalobkyně doložil doklad o nákupu pohonných hmot, který se uskutečnil dne 21. 10. 2013. Jelikož se ovšem ústní jednání a cesta zástupce uskutečnily až o devět dní později, nemá soud za hodnověrně prokázanou souvislost nákupu s předmětnou cestou. Proto soud při výpočtu náhrady za spotřebovanou pohonnou hmotu vyšel z § 4 písm. c) vyhlášky č. 472/2012 Sb., podle níž je průměrná cena za 1 litr motorové nafty 36,50 Kč. Podle doloženého technického průkazu vozidla je kombinovaná spotřeba 8,0 l/100 km (viz § 158 odst. 4 zákoníku práce). Náhrada za spotřebovanou hmotu na 1 km tudíž činí $36,50 \times 8 / 100$, tj. 2,90 Kč. Náhrada jízdného při 191 ujetých kilometrech potom činí $3,60 \times 191 + 2,90 \times 191$, tj. 1 241,50 Kč. Dále zástupci žalobkyně v souvislosti s cestou na jednání a zpět náleží náhrada za promeškaný čas podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu za šest půlhodin ve výši 600 Kč.

[36] Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil soud v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. částku odpovídající odměně, náhradě hotových výdajů, jízdnému a náhradě za promeškaný čas o částku 4.251 Kč odpovídající 21 % sazbě daně z přidané hodnoty [§ 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty].

[37] Další náklady žalobkyně tvoří zaplacené soudní poplatky, a to 3.000 Kč za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu [položka 18 bod 2. písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a 5.000 Kč za kasační stížnost (položka 19 zákona o soudních poplatcích).

[38] Celkově tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 32.492,50 Kč, kterou je žalovaný povinen do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku uhradit k rukám zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 63/1999 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. března 2014

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl předsedkyní senátu JUDr. Marií Žiškovou v právní věci žalobkyně **AGROMAP s. r. o.**, se sídlem Hřebíkova 1873/6, 140 00 Praha 4, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 34/466, 186 00 Praha 8, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2012, č. j. DSH/16069/11, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2013, č. j. 57 A 23/2012 – 74,

t a k t o :

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 1 As 157/2013 – 65, se den vyhlášení 18. března 2014 **o p r a v u j e** na 13. března 2014.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, č. j. 1 As 157/2013 – 65, byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 10. 2013, č. j. 57 A 23/2012 – 74, zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2012, č. j. DSH/16069/11, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, a dále bylo rozhodnuto o náhradě nákladů soudního řízení.

V písemném vyhotovení rozsudku byl jako den vyhlášení uveden 18. březen 2014, ačkoliv je z protokolu o hlasování, ze zkráceného znění rozsudku i z pokynu předsedkyně senátu na č. l. 64 zřejmé, že k vyhlášení došlo dne 13. března 2014. Jelikož se jedná o zjevnou chybu v psaní, předsedkyně senátu postupem podle § 54 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, tuto chybu opravila vydáním opravného usnesení.

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

V Brně dne 24. března 2014

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu