



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Markéty Lehké, Ph.D., a soudců JUDr. Petra Černého, Ph.D. a Mgr. Václava Trajera, v právní věci **žalobce: R. H.**, nar. „X“, bytem „X“, proti **žalovanému: Krajskému úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, zastoupeného JUDr. Danielem Volákem, advokátem se sídlem Jiráskova 413, 436 01 Litvínov, **v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31.7.2013, č.j. 2614/ZPZ/13/ODV-378.1, JID: 102591/2013/KUUK,**

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 31.7.2013, č.j. 2614/ZPZ/13/ODV-378.1, JID: 102591/2013/KUUK a rozhodnutí Magistrátu města Chomutov, odboru obecního živnostenského úřadu, stavebního úřadu a životního prostředí, vodoprávního úřadu, ze dne 29.5.2013, č.j. MMCH/30770/2013, **se pro vady řízení a nezákonnost zrušují** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3.000,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 31.7.2013, č.j. 2614/ZPZ/13/ODV-378.1, JID: 102591/2013/KUUK, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Chomutov, odboru obecního živnostenského úřadu, stavebního úřadu a životního prostředí, vodoprávního úřadu

(dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 29.5.2013, č.j. MMCH/30770/2013, jímž byla žalobci podle ust. § 173 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), uložena pořádková pokuta ve výši 20.000,- Kč za jednání spočívající v závažném ztěžování provedení kontrolní prohlídky tím, že oprávněné úřední osobě a osobám jí přizvaným znemožnil vstup přes své pozemky ke stavbě retenční nádrže „Nádrž Vysočany“, jež se nachází na pozemkových parcelách č. 1150, 1151, 1151 a 1158, vše v katastrálním území Vysočany u Chomutova (dále jen „stavba“), a to přesto, že byl o konání prohlídky předem písemně informován.

Žalobce v žalobě uvedl, že žalovaný i správní orgán I. stupně porušili zásady správního řízení, v důsledku čehož jsou jejich rozhodnutí nezákonná a vnitřně rozporná. Tato pochybení spatřuje žalobce zejména v následujících skutečnostech:

Prvoinstanční rozhodnutí neobsahuje sídlo, ani adresné označení orgánu, který jej vydal, v napadeném rozhodnutí pak chybí přesné označení správního orgánu I. stupně. V poučení o odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí je také uveden jiný orgán (Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a správního řádu), jenž má toto rozhodnutí přezkoumávat, než který následně napadené rozhodnutí vydal (žalovaný). Napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňové byly rovněž vydány správním orgánem, jenž k tomuto úkonu nebyl místně příslušný, když se pozemek p.č. 176/4, na který měl žalobce umožnit vstup, nachází v jiném katastrálním území, než které spadá do jejich správního obvodu. Žalobce byl dále zkrácen na svých právech tím, že mu nebylo umožněno hájit svá práva prostřednictvím jím zvoleného právního zástupce, a to přesto, že sdělení o zastupování učinil ústně do protokolu při nahlížení do spisu dne 4.2.2013. Uvedená listina se však dle žalobce ve správním spisu nenalézá.

Žalobce rovněž namítal, že jej správní orgán I. stupně označil v řízení za účastníka řízení, k výzvě k účasti na kontrolní prohlídce byl však toliko vyrozuměn, nikoliv však jako účastník řízení. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí pak jako jeden z pozemků, na který žalobce neumožnil vstup, uvedl i pozemek p.č. 1158 nacházející se v k.ú. Vysočany u Chomutova. Ten ale ve výzvě uveden nebyl, žalobce tudíž žádnou povinnost porušit nemohl. V odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou uváděny i jiné důkazy (protokol o jednání ze dne 7.2.2013, protokol o nevpuštění k opravě ze dne 27.3.2013, záznam z provozního deníku ze dne 4.10.2011), než které jako podklad rozhodnutí uváděl v prvoinstančním rozhodnutí správní orgán I. stupně. Co se týče protokolu ze dne 7.2.2013, o jeho existenci nebyl žalobce vyrozuměn a nemohl se s ním před vydáním napadeného rozhodnutí seznámit. K protokolu ze dne 27.3.2013 se vyjádřit nemohl, sdělil však, že předmětného dne byl vyrozuměn o tom, že u brány k jeho pozemkům stojí osoby vydávající se za zaměstnance spol. ČEZ, jež se ale nebyly schopny prokázat žádným průkazem či povolením ke kontrole. S ohledem na to událost ohlásil Policii České republiky a následně se spojil i se spol. ČEZ, a.s., jež sice vyslání zaměstnanců potvrdila, avšak současně uvedla, že nedisponovali jejím pověřením.

Žalobce zaslal soudu ještě několik podání prostřednictvím e-mailu, avšak tato podání nebyla podepsána uznávaným elektronickým podpisem ani doplněna ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), a proto k nim soud nemohl přihlížet.

Žalovaný dle názoru žalobce rovněž zkrátil jeho práva tím, že mu neumožnil seznámit se se spisem před vydáním rozhodnutí a v rozporu se skutečností uváděl spol. ČEZ, a.s. jako vlastníka stavby, ačkoliv jí je obec Hrušovany. Správní orgán I. stupně taktéž porušil zásadu přímosti, když ve svém rozhodnutí hodnotil důkazy jiných správních úřadů, jež byly prováděny v odlišných řízeních. Oba správní orgány dále jednaly v rozporu se zásadou materiální pravdy, pokud předstíraly okolnosti, které nebyly v souladu se skutečným stavem věci a zatajovaly skutečnosti týkající se kolaudačního rozhodnutí. Žalovaný pak pochybil i v dalších případech: nebyl schopen rozlišit význam slov „retenční nádrž“ a „vodní nádrž umělá“ a jejich technickou podstatu, uvedl nesprávně, že v odvolacím řízení nebyly doplňovány další důkazy, poučení napadeného rozhodnutí se týká dvou účastníků, zatímco výrok rozhodnutí obsahuje toliko jednoho účastníka řízení, žalovaný naopak nesdělil, jakým způsobem bude oběma účastníkům doručováno, když účastník č. 2 neuvedl adresu ani sídlo, v důsledku čehož nemohlo napadené rozhodnutí nabýt ani právní moci, ani vykonatelnosti. Bez významu není ani to, že proces, který předcházel udělení pokuty, nebyl kontrolní prohlídkou podle stavebního zákona, ale vodoprávním dozorem, byť byla žalobci doručena listina označená jako „výzva k účasti na kontrolní prohlídce“ ze dne 25.1.2013. Žalovaný taktéž v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že námitky žalobce uplatněné v odvolacím řízení (zejména týkající se záznamu z kontrolní prohlídky ze dne 19.6.2013 svolané obcí Hrušovany) nejsou pro dané řízení relevantní. Tento závěr je však nesprávný, neboť při předmětném šetření byla prokázána existence dalších cest vedoucích k vodní ploše mimo pozemky žalobce, hráz vodní plochy nebyla poškozena a nejsou na ní zaznamenány ani žádné opravy a zásadní posouzení bezpečného provozu. Konečně – žalovaný i správní orgán I. stupně se ani dostatečně nezabývali námitkami žalobce, přičemž žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí i úmyslně zatajil určité okolnosti uváděné prvoinstančním orgánem.

S ohledem na uvedené žalobce navrhnul, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

V doplnění žaloby ze dne 8.10.2013 pak žalobce ke skutečnostem, jimiž se správní orgán I. stupně zabýval v odůvodnění svého rozhodnutí, dodal, že při kontrole dne 7.2.2013 sdělil přítomnému zástupci obce Hrušovany, aby si uzavřenou bránu vedoucí k nádrži odemknul svými klíči, ten mu však odpověděl, že klíče nemá u sebe. Přesto však byla následně žalobci udělena pokuta za nevpouštění na pozemek. Kromě toho žalobce rovněž poukázal na to, že napadené rozhodnutí neobsahuje údaj o pověřené osobě a její podpis.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhnul její zamítnutí a dále uvedl, že rozhodnutí prvního stupně o uložení pokuty bylo vydáno k tomu příslušným vodoprávním úřadem, neboť se týkalo vodoprávního dozoru stavby. Zaměstnanci vodoprávního dozoru jsou přitom dle ust. § 114 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění účinném do 31.12.2013 (dále jen „vodní zákon“), oprávněni v nezbytně nutném rozsahu vstupovat na pozemky třetích osob a dle ust. § 114a vodního zákona pak ukládat pořádkové pokuty těm, kdo jejich činnost neumožní. K údajným vadám vydaných rozhodnutí žalovaný sdělil, že splňují veškeré požadavky stanovené v ust. § 68 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), přičemž v nich není nutné uvádět způsoby doručení, když tato skutečnost vyplývá z ust. § 19 a násl. správního řádu. Stejně tak není ve výzvě k součinnosti vlastníkům sousedních pozemků nutné vymezovat veškerá parcelní čísla těchto pozemků, pokud z výzvy vyplývá, k jaké stavbě se tato povinnost vztahuje. Není pak případná ani další námitka žalobce týkající se jeho procesního postavení, neboť byl zcela v souladu se zákonnou úpravou v napadeném rozhodnutí veden jako účastník řízení.

K námitce neumožnění zastoupení žalobce jeho zástupcem žalovaný konstatoval, že v řízení byla doložena toliko plná moc týkající se nahlížení do spisu, nikoliv celého řízení, správní orgány tudíž nad rámec uvedeného pověření nemohly s tvrzeným zástupcem dále jednat. Pokud žalobce namítal, že žalovaný ignoroval navržené důkazy, žalovaný uvedl, že žalobce žádné relevantní důkazy, jež by se vztahovaly k projednávanému řízení, nepředložil, a proto se jimi nemohl zabývat. Žalobce byl rovněž řádně vyzván k umožnění vstupu na své hospodářství, a to výzvou, která se vztahovala ke konkrétní stavbě – námitka žalobce, že výzva jednoznačně nedefinovala pozemek č. 176/4 je proto irelevantní.

Nad rámec svého vyjádření žalovaný doplnil, že pro přezkoumávané řízení není podstatné, jak byl úkon prováděn pracovníky správního orgánu I. stupně označen, neboť meritum věci tkívá ve skutečnosti, že žalobce neumožnil vstup na pozemek, resp. ke stavbě, za účelem provedení dozoru. Rovněž je s ohledem na ust. § 62 správního řádu nerozhodné, zda pokuta byla uložena podle vodního zákona či stavebního zákona.

Při jednání před soudem setrval žalobce na podané žalobě. Dle jeho názoru nebyl vodoprávní úřad Magistrátu města Chomutova vůbec příslušným k provedení kontroly. Kontrolní prohlídka nadto nemohla být učiněna ve smyslu stavebního zákona, když se v daném případě jedná o vodní stavbu, kde by případně přicházel v úvahu toliko stavebně technický dozor. Komunikace vedoucí k této stavbě je rovněž umístěna v uzavřeném areálu objektu farmy, proto se jako její uživatel rozhodl neumožnit po ní přístup pracovníkům vodoprávního úřadu k vodní stavbě. V tomto smyslu měl i podporu vlastníka komunikace.

K podpoře svých tvrzení žalobce navrhnul, aby soud provedl důkaz následujícími listinami: 1. Zastavovací plán ze září 1999 č. výk. 003 s vyznačením SO 3.001 Vysočanské svodnice zaústění do Hutné včetně usazovací nádrže, která nebyla nikdy vybudována a je kolaudována, 2. Grafické vyznačení vodní plochy na kopii katastrální mapy ze dne 3.12.2007 (nepovolené vodní dílo, nekolaudovaná stavba, neznámého vlastníka), 3. Kupní smlouva ze dne 21.2.2012 (pozemky pod vodní plochou), 4. Protokol Obecního úřadu Žiželice ze dne 14.12.2012 (životu nebezpečná komunikace na pozemku p. č. 176/4), 5. Protokol o průběhu kontrolní prohlídky ze dne 28.1.2013 (účasten Vodoprávní úřad), 6. Výzva k účasti na kontrolní prohlídce na den 7.2.2013 ze dne 14.1.2013 (kontrola oplocení), 7. Výzva k účasti na kontrolní prohlídce na den 7.2.2013 ze dne 25.1.2013 (oznámeno pouze jako ostatní), 8. Rozhodnutí Vodoprávního úřadu o udělení pokuty ze dne 29.5.2013, 9. Odvolání ze dne 17.6.2013 proti rozhodnutí ze dne 29.5.2013, 10. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 31.7.2013, 11. Zastavovací plán ze září 1999 s vyznačením stavby SO 3.003 – propojení Vysočanské svodnice s odvodněním ploch odkaliště – tato stavba nebyla nikdy vybudována, 12. Kopie o místním šetření přístupové cesty ze dne 16.1.2013, kterou vyhotovil starosta obce Žiželice, 13. Kopie soupisu obsahu spisu k „ukončení provozu rekultivace odkaliště Vysočany, včetně revitalizace ostatních ploch – 3. Etapa přeložka Vysočanské svodnice“, část č. 1 stavební řízení a změny stavby.

Právní zástupce žalovaného navrhnul zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost a v podrobnostech odkázal na písemné vyjádření k žalobě. Dle jeho názoru vodoprávní úřad oprávněn dozorovat stavbu byl.

V konečném návrhu žalobce navrhnul, aby soud žalobě v plném rozsahu vyhověl. Pořádková pokuta mu byla dle jeho mínění uložena nezákonně, neboť pracovníci Magistrátu

města Chomutova neměli oprávnění v dané lokalitě provádět kontrolní prohlídku v režimu stavebního zákona. Navíc k vodní stavbě se lze dostat i jinou přístupovou cestou. Žalobce tak legitimně zamezil v nezákonném počínání úředních osob.

Právní zástupce žalovaného v konečném návrhu navrhnul, aby soud žalobu zamítnul, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Dle něj měli pracovníci správního orgánu I. stupně pravomoc v provedení kontrolní prohlídky v režimu stavebního zákona.

Soud k návrhu žalobce provedl důkaz kolaudačním rozhodnutím Městského úřadu Chomutov ze dne 16.5.2005, zn. OŽP/5631/04/Ta.

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení podle prvního dílu hlavy druhé s.ř.s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené ust. v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a v ust. § 75 odst. 2 věty první s.ř.s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost napadeného rozhodnutí, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení rozhodnutí dle ust. § 72 odst. 1 věty první s.ř.s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud z úřední povinnosti přihlídnout toliko k takovým vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají jeho nicotnost podle § 76 odst. 2 s.ř.s. Takové nedostatky v projednávané věci ovšem zjištěny nebyly.

Soud si u žalovaného vyžádal správní spis a po přezkoumání skutkového a právního stavu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Ze správního spisu soud zjistil tyto podstatné skutečnosti. Výzvou k účasti na závěrečné kontrolní prohlídce ze dne 25.1.2013 byl žalobce podle ust. § 133 odst. 1 a 4 stavebního zákona vyzván Magistrátem města Chomutova, vodoprávním úřadem, k účasti na kontrolní prohlídce stavby vodního díla – retenční nádrže „Nádrž Vysočany“ na den 7.2.2013 v 10:00. Současně byl poučen, že mu tento úřad může v případě ztěžování provedení kontrolní prohlídky (znemožnění vstupu na pozemek oprávněné osobě nebo nezúčastnění se kontrolní prohlídky) dle ust. § 173 odst. 1 stavebního zákona uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000,- Kč. Z účasti na prohlídce se žalobce dne 6.2.2013 omluvil s odůvodněním, že na shodný termín byl k úřednímu jednání vyzván již stavebním úřadem v Žatci.

Dle Protokolu o kontrole stavu a bezpečnosti stavby vodního díla „Nádrž Vysočany“ ze dne 7.2.2013 se daného dne dostavili zástupci správního orgánu I. stupně, spol. ČEZ, a.s., obce Hrušovany a státního podniku Povodí Ohře k bráně areálu ve vlastnictví žalobce, kam jím však nebyli vpuštěni s odůvodněním, že má jednání se stavebním úřadem v Žatci. Bylo jim proto sděleno, že se mají zpět na místo dostavit za cca. 2 – 3 hodiny.

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 29.5.2013, č.j. MMCH/30770/2013, byla žalobci dle ust. § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona uložena pořádková pokuta ve výši 20.000,- Kč za jednání, jehož se dopustil tím, že závažným způsobem ztěžoval provedení kontrolní prohlídky, když znemožnil oprávněné úřední osobě a osobám jí přizvaným vstup na svůj pozemek, a to ačkoliv byl o konání prohlídky předem písemně informován. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. O odvolání rozhodnul žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím. V odůvodnění uvedl, že v řízení o uložení pořádkové pokuty zjistil pochybení prvoinstančního orgánu, když proces, který jejímu udělení

předcházel, nebyl kontrolní prohlídkou podle stavebního zákona, ale vodoprávním dozorem ve smyslu ust. § 110 vodního zákona. Dle ust. § 114 vodního zákona jsou pověřeni pracovníci vodoprávních úřadů oprávněni mimo jiné vstupovat do cizích objektů, přičemž kontrolovaný subjekt je povinen s nimi v potřebném rozsahu spolupracovat. Pro případ neumožnění kontroly lze kontrolované osobě dle ust. § 114a vodního zákona uložit pořádkovou pokutu až do výše 200.000,- Kč. Správní orgán I. stupně proto nepostupoval správně, pokud pořádkovou pokutu uložil dle stavebního zákona, poněvadž se kontrola týkala vodního díla. S ohledem na skutečnost, že se ale postup uložení pořádkové pokuty v obou případech řídí ust. § 62 správního řádu a nadto by podle vodního zákona bylo možné uložit i pokutu vyšší, než dle stavebního zákona, žalovaný shledal postup správního orgánu I. stupně jako zákonný, a to zejména vzhledem k tomu, že uvedený postup svědčil ve prospěch žalobce. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto potvrdil.

Soud se nejprve zabýval námitkou nesprávného, resp. nedostatečně vymezeného označení správních orgánů v prvoinstančním a napadeném rozhodnutí. Dle ust. § 104 odst. 1, odst. 2 písm. c), d) vodního zákona vykonávají státní správu podle tohoto zákona vodoprávní úřady, jimiž jsou (mimo jiné) obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady. Obdobně dle ust. § 171 odst. 1 stavebního zákona vykonávají státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu mimo jiné krajské úřady a stavební úřady.

Z uvedeného vyplývá, že státní dozor (včetně oprávnění k ukládání pokut) náleží do kompetencí příslušných obecních a krajských úřadů. Další dělení těchto orgánů dle interní struktury na jednotlivé odbory a úřady, jež mají personální i odborné zaměření pro řešení konkrétních otázek v přenesené působnosti územně samosprávných celků, již nemá pro posuzovanou věc význam, neboť spadá do jejich vnitřních organizací, jež nepůsobí navenek vůči třetím osobám. Z hlediska posuzování věcné příslušnosti je tedy toliko podstatnou skutečností fakt, že oprávněnými subjekty k rozhodování o pořádkové pokutě jsou dle stavebního a vodního zákona obecní/krajské úřady. V přezkoumávaném případě je proto nerozhodné, zda došlo k případnému nesprávnému či neúplnému vymezení příslušného odboru, který měl věc řešit v prvním stupni či který měl následně rozhodovat o odvolání žalobce, když relevantní je pouze okolnost, že správní řízení bylo vedeno Magistrátem města Chomutova a Krajským úřadem Ústeckého kraje, jakožto věcně a místně příslušnými správními orgány. Soud proto námitku žalobce jako nedůvodnou zamítl.

K výslovné námitce místní nepřislušnosti správního orgánu I. stupně soud uvádí, že podle § 106 odst. 1 vodního zákona působnost, která přísluší vodoprávním úřadům, vykonávají obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pokud ji zákon nesvěřuje jiným orgánům. Mezi obce s rozšířenou působností patří podle § 11 vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, i město Chomutov, do jehož působnosti patří i obec Hrušovany (Vysočany u Chomutova), kde se nachází kontrolované vodní dílo, což vyplývá mimo jiné i z kolaudačního rozhodnutí ze dne 16.5.2005. Místní působnost v daném případě tedy byla u správního orgánu I. stupně zachována.

Dále soud posuzoval námitku žalobce týkající se tvrzeného zkrácení jeho procesních práv tím, že mu žalovaný neumožnil seznámit se se spisem před vydáním rozhodnutí.

Dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu platí, že nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům

rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

Dle ust. § 62 odst. 5 věta druhá správního řádu je prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty vydání rozhodnutí.

Žalobci lze dát obecně za pravdu, že jako účastník správního řízení má právo se seznámit se spisem před vydáním rozhodnutí. Důsledkem zvláštní povahy řízení o uložení pořádkové pokuty je nicméně skutečnost, že rozhodnutí o jejím uložení nepředchází jiné úkony jinak typické pro správní řízení, neboť (jak vyplývá z citovaného ust. § 62 odst. 5 věty druhé správního řádu) vydání rozhodnutí je prvním úkonem v řízení. V řízení před správním orgánem I. stupně tudíž žalobce o možnosti seznámit se se spisem být vyrozuměn ani s ohledem na podstatu řízení nemohl.

Co se týče odvolacího řízení, zde za nikoliv nepodstatnou skutečnost je možné považovat to, že správní spis od vydání rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty do napadeného rozhodnutí obsahuje toliko samotné odvolání žalobce a dále pak listiny „technického“ charakteru nutného jen pro vedení řízení. Nevyrozuměním žalobce, aby se vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí před vydáním napadeného rozhodnutí tak k porušení jeho práva na spravedlivý proces nedošlo. Tento závěr ostatně potvrzuje i např. Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 19.8.2015, č.j. 11 A 64/2013-50 (dostupném též na www.nssoud.cz), jenž dovodil: „*V projednávané věci nemohlo k porušení tohoto ustanovení (pozn. soudu – ust. § 36 odst. 3 správního řádu) dojít. Správní spis v této věci totiž neobsahuje nic jiného, než žádost podanou žalobcem a doklady jím předložené. Obsahuje tedy jen listiny, které jsou žalobci známy a k nimž se tedy měl možnost vyjádřit, považoval-li to za potřebné. Soudu ostatně není zřejmé, jaký účel by mělo žalobce vyzývat k tomu, aby se vyjádřil k vlastní žádosti, kterou sám žalobce vlastnoručně sepsal, a k důvodům, které sám správnímu orgánu předal. Ani v žalobě žalobce neuvádí, jaký by měl být smysl takového kroku a jaký měla vliv jím tvrzená vada řízení na výsledek řízení. Navíc nelze pominout, že řízení o žádosti žalobce bylo zastaveno [...], takže správní orgán o merituu věci skutečně nerozhodoval. V takovém případě nelze vytýkat žalovanému, že žalobce s podklady pro rozhodnutí neseznámil.*“. S tímto názorem se soud ztotožnil, když ani v přezkoumávaném řízení či v žalobě žalobce neuvedl žádné relevantní důvody, pro které by dle jeho názoru mělo případné pochybení spočívající v nevyrozumění o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí mít vliv na napadené rozhodnutí, případně rozhodnutí jemu předcházející. Soud proto rovněž v této námitce žalobci nevyhověl a zamítl ji jako nedůvodnou.

Jako podstatnou nicméně soud považoval námitku žalobce, že pořádková pokuta mu byla uložena dle ust. § 173 odst. 1 stavebního zákona, ačkoliv měl neumožnit vstup na své pozemky nikoliv v rámci kontrolní prohlídky ve smyslu tohoto právního předpisu, ale v rámci vodoprávního dozoru dle ust. § 114 vodního zákona. V úvahu by proto přicházelo toliko udělení pořádkové pokuty dle ust. § 114a vodního zákona. Na shodnou skutečnost poukázal i žalovaný v napadeném rozhodnutí, ten, jak již bylo uvedeno, ve svém odůvodnění nicméně současně dospěl k závěru, že postup správního orgánu I. stupně, byť nesprávný, nezpůsobil nezákonnost jím vydaného rozhodnutí.

Dle ust. § 172 odst. 1 stavebního zákona je pověřený zaměstnanec stavebního úřadu, orgánu územního plánování a orgánu obce, pokud plní úkoly podle tohoto zákona, oprávněn

vstupovat na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím jejich vlastníků při zjišťování stavu stavby a pozemku a opatrování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření.

Dle ust. § 173 odst. 1 stavebního zákona může stavební úřad rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu do 50.000,- Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje postup v řízení nebo provedení kontrolní prohlídky, anebo plnění úkolů podle § 172 tím, že znemožňuje oprávněné úřední osobě nebo osobě jí přizvané vstup na svůj pozemek nebo stavbu nebo na výzvu stavebního úřadu se nezúčastní kontrolní prohlídky, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen.

Dle ust. § 114 odst. 1 písm. a) vodního zákona jsou pověřeni zaměstnanci České inspekce životního prostředí a pověřeni pracovníci vodoprávních úřadů oprávněni při výkonu své činnosti v nezbytně nutném rozsahu vstupovat, popřípadě vjíždět na cizí pozemky a dále vstupovat do cizích objektů užívaných pro podnikatelskou činnost nebo provozování jiné hospodářské činnosti, pokud k tomu není třeba povolení podle zvláštních právních předpisů.

Dle ust. § 114a vodního zákona osobě, která neumožní vodoprávnímu úřadu nebo České inspekci životního prostředí kontrolu podle § 114 tím, že neumožní vstup či vjezd na pozemek nebo vstup do objektu, neumožní odběr vzorků, neposkytne požadované doklady, údaje a vysvětlení, nebo v potřebném rozsahu při provádění kontroly nespolupracuje, lze uložit pořádkovou pokutu do 200.000,- Kč. Pořádková pokuta může být uložena i opakovaně. Úhrn takto uložených pořádkových pokut nesmí přesáhnout částku 2.000.000,- Kč. Příjem z pořádkových pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil.

Dle ust. § 62 odst. 4, 5 správního řádu vybírá pořádkovou pokutu podle zvláštního zákona správní orgán, který ji uložil. Prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí.

Dle ust. § 90 odst. 1 písm. b), c) správního řádu jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění.

Dle odst. 5 citovaného ustanovení platí, že neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.

Žalobci (a v daném případě zčásti i žalovanému) lze dát za pravdu, že předmětné úkony vodoprávního úřadu směřující ke kontrole stavby vodního díla bylo nutno považovat za vodoprávní dozor dle vodního zákona, nikoliv za kontrolní prohlídku ve smyslu stavebního zákona. Správní orgán I. stupně tudíž pochybil, pokud řízení vedl v režimu stavebního zákona. V této souvislosti žalobce nejprve nesprávně poučil o právních následcích jeho jednání ve výzvě k účasti na kontrolní prohlídce ze dne 25.1.2013 a následně mu v prvoinstančním rozhodnutí i chybně uložil pořádkovou pokutu dle ust. § 173 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

Dle ustálené judikatury (srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006-73, dostupný též na www.nssoud.cz) je řádně formulovaný výrok nezastupitelnou částí rozhodnutí, neboť pouze z něj lze zjistit, jaká zákonná povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena. Z tohoto důvodu je mimo jiné nutné, aby při ukládání sankce byl ve výroku rozhodnutí také přesně popsán skutek, za který je sankce ukládána, způsobem vylučujícím jeho záměnu s jiným jednáním. Správní delikt, který je za protiprávní jednání ukládán, pak musí odpovídat vymezení uvedeného skutku. Tuto povinnost tedy správní orgán I. stupně nesplnil. Protože ale správní řízení tvoří jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56, dostupný též na www.nssoud.cz), správní řád nevylučuje, aby odvolací správní orgán odstranil i některé vady řízení učiněné správním orgánem I. stupně, jestliže nejsou zásadního charakteru, a to přesto, že jinak dle ust. § 90 odst. 5 správního řádu rozhodne o zamítnutí odvolání a potvrzení prvoinstančního rozhodnutí. Jinak řečeno – odvolací správní orgán nemusí vždy rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit, ale může jej i korigovat, pokud dospěje k závěru, že přezkoumávané rozhodnutí je jinak v souladu s právními předpisy a je též věcně správné. K obdobnému názoru ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 14.3.2013, č.j. 4 As 10/2012-48 (dostupném též na www.nssoud.cz).

V daném případě žalovaný v souladu se zákonnou úpravou dovodil, že správní orgán I. stupně postupoval dle jiného právního předpisu, než měl, a v souvislosti s tím chybně uložil pořádkovou pokutu dle ustanovení stavebního zákona, namísto vodního zákona. Aniž by však prvoinstanční rozhodnutí zrušil či změnil, odvolání zamítnul, přičemž skutečnost, že k uvedenému procesnímu pochybení došlo, toliko konstatoval v odůvodnění. Tento postup je však zcela nedostačující. Jak bylo konstatováno Nejvyšším správním soudem např. v rozsudku ze dne 22.9.2005, č.j. 6 As 57/2004-54 (dostupném též na www.nssoud.cz): *„Jestliže předmětem řízení bylo uložení pokuty za spáchání správního deliktu, potom nepominutelnou součástí výroku, kterým se ukládá povinnost uhradit pokutu jako trest za správní delikt, musí být rovněž i určení, jakého deliktu se subjekt dopustil. Pokud tomu tak není v oblasti skutkové části tohoto výroku, lze připustit, že je-li skutek popsán v odůvodnění rozhodnutí, nemusí za všech okolností docházet k nezákonnosti takového správního aktu. Pokud však, tak, jako v projednávané věci, ve výroku rozhodnutí chybí právní kvalifikace deliktu, pak takové rozhodnutí obstát nemůže. Jeho důsledkem je totiž narušení principu právní jistoty (není jasné, za jaký delikt byl vlastně žalobce postižen), což může vést i k pochybnostem o tom, zda určitá jednání či opomenutí, která naplnila skutkovou podstatu deliktu, byla potrestána či nikoliv, a tedy, zda pro budoucno jde o res iudicata (věc rozsouzenou).“*

Obecně lze říci, že toliko výroková část správního rozhodnutí je schopna zasáhnout do práv a povinností účastníků řízení. Řádně formulovaný výrok je proto nezastupitelnou částí rozhodnutí – toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla uložena a jen výrok rozhodnutí může být vynucen správní exekucí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.2005, č.j. 3 Ads 21/2004, dostupný též na www.nssoud.cz). Pokud proto žalovaný nepromítnul svá zjištění týkající se pochybení správního orgánu I. stupně do výroku svého rozhodnutí, pouze se jimi zabýval v odůvodnění, přičemž ale původní nesprávné přiřazení skutkové podstaty deliktu žalobce ponechal v platnosti, sám se dopustil zásadního pochybení. Pro uvedený závěr pak není rozhodné ani to, že uložení sankce dle stavebního zákona by mohlo pro žalobce fakticky znamenat příznivější postup, než v případě správné aplikace

zákonné normy, neboť limit výše trestní sankce dle stavebního zákona je nižší, než v případě vodního zákona.

Správní orgán I. stupně i žalovaný se tak dopustili celé řady na sebe navazujících pochybení, které musí vést ke zrušujícímu rozhodnutí soudu. První a podstatnou vadou řízení před správními orgány bylo již na počátku nesprávné použití právního předpisu, a to stavebního zákona, který na skutkový stav vůbec nedopadal, žalobce tak byl nesprávně poučen již ve výzvě k účasti na závěrečné kontrolní prohlídce ze dne 25.1.2013. Tato podstatná vada řízení ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé, neboť mělo být postupováno podle vodního zákona. Tím došlo k tomu, že správní orgán I. stupně následně pochybil i v hmotněprávní aplikaci, když aplikoval právní normu v ustanovení § 173 odst. 1 stavebního zákona, která na skutkový stav nedopadala, čímž zatížil své rozhodnutí nezákonností podle § 78 odst. 1 s.ř.s. Řetězec pochybení pak završil žalovaný, když vědom si uvedených pochybení správního orgánu I. stupně procesně správným způsobem nezareagoval, když neaplikoval ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a odvoláním napadené rozhodnutí nezrušil. Vzhledem k tomu, že žalovaný provedl správnou hmotněprávní subsumpci skutkového stavu, avšak nesprávně na ní procesně reagoval, když rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, zatížil i on své rozhodnutí vadou řízení, která měla ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Lze proto uzavřít, že se správní orgán I. stupně i žalovaný dopustili ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jež mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a zároveň nezákonnosti podle § 78 odst. 1 s.ř.s., neboť uznali žalobce vinným z deliktu, který na skutkový stav nedopadá.

V této souvislosti již soud nepřistoupil k provedení dalších důkazů navržených žalobcem při ústním jednání, neboť buď byly součástí správního spisu, jehož podstatný obsah při jednání soud přednesl, nebo je možné je s ohledem na předmět řízení považovat za nadbytečné, když by do přezkoumávané věci nemohly vnést nové poznatky relevantní pro vydání rozhodnutí.

S ohledem na uvedené skutečnosti soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. a § 78 odst. 1 s.ř.s. a podle ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že nezákonností je zatížen i postup správního orgánu I. stupně soud přistoupil podle § 78 odst. 3 s.ř.s. i ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. S ohledem na to se pak soud nezabýval dalšími námitkami uváděnými žalobcem v žalobě, neboť řízení se vrací až před správní orgán I. stupně, ve kterém může případně žalobce své námitky uplatnit. V uvedeném řízení pak budou žalovaný i správní orgán I. stupně podle ust. § 78 odst. 5 s.ř.s. vázáni právním názorem, který byl vysloven v tomto zrušujícím rozsudku.

Výrok ad II) o náhradě nákladů řízení byl stanoven na základě ust. § 60 odst. 1 věty první s.ř.s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce měl ve věci úspěch, má proto právo na náhradu nákladů řízení. Protože však výši těchto nákladů nevyčísлил, soud žalovanému uložil zaplatit mu do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení o předmětné žalobě toliko v částce 3.000,- Kč představované uhrazeným soudním poplatkem za řízení v téže výši.

P o u ě n í :

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.

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.

V Ústí nad Labem 29. června 2016

JUDr. Markéta Lehká, Ph.D. v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Iva Tovarová