



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D. a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci **žalobce: Mgr. F. B.**, bytem x, zastoupeného obecným zmocněncem JUDr. A. K., proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje, odbor dopravy**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2013, čj. 038676/2013/KUSK-DOP/Svo, sp. zn. SZ_038676/2013/KUSK,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2013, čj. 038676/2013/KUSK-DOP/Svo, sp. zn. SZ_038676/2013/KUSK, a rozhodnutí Obecního úřadu Klokočná, ze dne 9. 1. 2013, čj. OU/VD/001/2013, se z r u š u j í a v ě c s e v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je p o v i n e n z a p l a t i t žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 9.800 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Krajského soudu v Praze se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Obecního úřadu Klokočná (dále též „obecní úřad“) ze dne 9. 1. 2013, čj. OU/VD/001/2013, jímž byla žalobci podle § 62 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), uložena pořádková pokuta ve výši 5.000 Kč v řízení o odstranění pevných překážek z veřejně přístupné pozemní

komunikace (žaloba byla zdejší soudem původně zaevidována pod sp. zn. 51 A 16/2013, avšak z důvodu změny senátu je nyní vedena pod sp. zn. 48 A 8/2016).

Podle žalobce obsahuje napadené rozhodnutí řadu nepravd. Žalovaný se vůbec nezabýval splněním zákonné povinnosti oznámit usnesení o provedení ohledání s dostatečným časovým předstihem. V napadeném rozhodnutí užil zcela formální úvahy o rozhodování správního orgánu ve veřejném zájmu bez vazby na cokoli dalšího. Žalobce nesouhlasí s tím, že by účastník řízení měl předvídat, že dojde k předání usnesení o provedení ohledání až na místě samém, navíc k předání listiny došlo za neadekvátních podmínek, kdy převládalo sychravé počasí a nebylo proto možné si listinu převzít a přečíst. Dále není pravdou, že by zástupce žalobce vyslovil nesouhlas se vstupem na pozemek. V napadeném rozhodnutí zcela absentuje věcný popis deliktního jednání a není nijak specifikováno a doloženo, jakým způsobem měl žalobce neposlechnout kvalifikované výzvy úřední osoby. Žalovaný v napadeném rozhodnutí rovněž nevyřešil, zda se na příslušných pozemcích skutečně nachází veřejně přístupná účelová komunikace, přičemž pouze uvedl, že tato otázka se posoudí až v řízení o odstranění překážek z této komunikace. Rovněž není zřejmý veřejný zájem, neboť status veřejně prospěšné účelové komunikace v dané lokalitě není doložen. Nadto jako úřední osoba při úkonu vystupoval Mgr. J. S., o němž nebylo vůbec zřejmé, o koho se vlastně jedná. Z napadeného rozhodnutí rovněž nevyplývá, v čem spočívalo neuposlechnutí pokynu úřední osoby.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Upozornil předně na nesplnění podmínek řízení, neboť jako žalovaný byl v žalobě označen obecní úřad, který není věcně legitimován. K věci samé pak uvedl, že obecní úřad vydal dne 21. 12. 2012 vyrozumění o provedení dokazování mimo ústní jednání, přičemž v textu bylo výslovně uvedeno, že „*dne 9. ledna 2013 v 10:00 hod. proběhne ohledání předmětných pozemků*“. Vyrozumění bylo zasláno všem známým účastníkům, přičemž správní řád nestanoví žádnou lhůtu, s jakou má být účastník informován. Usnesení vydaná dle § 54 správního řádu mají za účel zajistit důkaz ohledání věcí, které by mohly být odstraněny nebo nepředloženy nebo jejich zkoumání znemožněno. Proto se přistupuje k vydání a doručení usnesení až na místě samém, aby bylo dosaženo jeho účelu. Řízení ve věci překážky na veřejně přístupné komunikaci se vede od roku 2011, žalobci bylo doručeno oznámení o zahájení řízení a ve věci probíhala další komunikace, není proto pravdou, že by nevěděl o tomto řízení a jeho předmětu. Tvrzení žalobce o neadekvátních klimatických podmínkách při předávání usnesení na místě samém nemůže být vadou řízení ani důvodem pro přerušení aktuálně probíhajícího řízení, navíc ve vyrozumění bylo uvedeno, že se ohledání uskuteční v otevřené krajině a žalobce tak mohl sychravé počasí předvídat. Žalobce, resp. jeho zástupce, odpověděl na dotaz úřední osoby, „*zda může vstoupit na pozemek žalobce*“ vyhýbavě, „*že nejsou splněny zákonné podmínky*“, což nelze považovat za svolení ani souhlas. Správní orgán proto tuto odpověď vyhodnotil ve prospěch žalobce a na pozemky nevstoupil. Správní řízení zahájené na žádost o odstranění překážky bylo teprve v první fázi zjišťování skutkového stavu. Ohledáním na místě byly teprve zjišťovány skutečnosti, které by měly být podkladem rozhodnutí o odstranění překážky. Existenci veřejně přístupné účelové komunikace může správní orgán deklarovat ve výroku rozhodnutí o odstranění překážky. Mgr. J. S. se ohledání na místě účastnil jako zapisovatel, usnesení o ohledání na místě bylo podepsáno úřední osobou. Závěrem žalovaný uvedl, že rozhodnutí má všechny zákonné náležitosti rozhodnutí a k naplnění deliktu došlo poté, co žalobce odmítl

převzít doručovanou písemnost, kterou si výslovně vyžádal, a na pokyn oprávněné úřední osoby ke strpění a umožnění ohledání pozemku v jeho vlastnictví nedal srozumitelný souhlas.

Krajský soud v Praze zjistil ze správního spisu následující relevantní skutečnosti:

Oznámením ze dne 7. 11. 2011 obecní úřad zahájil řízení o odstranění pevných překážek z veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích v k. ú. Klokočná. Mezi obeslanými účastníky řízení byl též žalobce. Obecní úřad přípisem ze dne 21. 12. 2013, čj. OU/VD/038/201, informoval žalobce, že dne 9. 1. 2013 v 10.00 hodin proběhne ohledání dotčených pozemků za účelem zjištění aktuálního stavu. Toto vyrozumění bylo žalobci doručeno dne 27. 12. 2012. Dne 9. 1. 2013 se uskutečnilo oznamované místní šetření, o jehož průběhu byl sepsán protokol čj. OU/VD/038/2011 (dále jen „protokol o ohledání“). Pro úplnost je třeba dodat, že místnímu šetření byl přítomen i zástupce žalobce (JUDr. K.), který tehdy ještě žalobce nezastupoval a veškeré úkony činil jménem jiného účastníka řízení – společnosti R. spol. s r.o.. Z protokolu o ohledání vyplývá, že žalobce požadoval předložení usnesení, jímž by byla vlastníkům dotčených pozemků uložena povinnost strpět ohledání na místě. Na základě tohoto požadavku bylo na místě žalobci předloženo usnesení ze dne 9. 1. 2013, čj. OU/VD/038/2011, jímž obecní úřad uložil žalobci strpět ohledání jeho pozemku v k. ú. Klokočná. V protokolu o ohledání je dále zaznamenáno, že žalobce odmítl předmětné usnesení převzít (totéž učinil v zastoupení R. i JUDr. K.). Jak dále plyne z obsahu protokolu, JUDr. K. požadoval, aby předmětné usnesení bylo doručeno poštou, a dále namítal, že protestuje proti „nahrávání této sešlosti starostkou obce“. Následně je v protokolu zaznamenáno vyhlášení rozhodnutí podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, jimiž byla žalobci a společnosti R. uložena pořádková pokuta ve výši 5.000 Kč. Další části protokolu o ohledání obsahují popisy lokality při dotčených pozemcích a námítky přítomných účastníků k otázce existence účelové komunikace.

Obecní úřad následně obdržel podání žalobce ze dne 11. 1. 2013, v němž žalobce namítal, že doručení usnesení bylo činěno po zahájení úkonu za naprosto nevhodných podmínek, a proto žádá, aby mu bylo co nejdříve doručeno poštou do vlastních rukou, aby se mohl poradit se svým právníkem. Dne 25. 1. 2013 bylo žalobci doručeno písemné vyhotovení rozhodnutí obecního úřadu ze dne 9. 1. 2013, čj. OU/VD/001/2013, jímž byla žalobci uložena pořádková pokuta ve výši 5.000 Kč. V odůvodnění rozhodnutí je k povaze žalobcova deliktního jednání uveden následující popis: „(...) Účastník řízení odmítl převzít doručovanou písemnost včetně poučení o právních důsledcích takového postupu. Usnesení se proto považuje za doručené dne 9. ledna 2013. Odvolání proti tomuto usnesení přitom nemá podle § 76 odst. 5 správního řádu odkladný účinek. Povinnost strpět ohledání pozemků tak účastníku řízení vznikla doručením usnesení. I přes to, že byl zákonným způsobem vyzván k tomu, aby strpěl ohledání pozemků ve svém vlastnictví, účastník řízení tuto povinnost nesplnil. Účastník řízení tak neuposlechl kvalifikovaného pokynu úřední osoby, čímž závažně ztížil postup správního orgánu při provádění důkazu ohledáním na místě. Správní orgán proto přistoupil k uložení pořádkové pokuty podle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu (...).“ Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 25. 1. 2013 odvolání, v němž namítal, že z vyrozumění o konání ohledání na místě nebylo vůbec zřejmé, čeho se bude úkon týkat, ani mu nebylo předloženo oprávnění úřední osoby Mgr. J. S., a dále nesouhlasil se způsobem doručení usnesení vydaného podle § 54 správního řádu, o němž ve skutečnosti nevěděl, co znamená, a proto jej odmítal převzít. Rovněž zdůraznil, že jeho pozemek si lze prohlédnout i z okolních

nemovitostí, a proto vstup na něj nebyl nutný. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl, přičemž se zcela ztotožnil se závěry obecního úřadu.

Krajský soud v Praze nejprve uvádí, že pokud jde o žalovaným zmiňovaný nedostatek žaloby spočívající v nesprávném označení žalovaného správního orgánu, žalobce tento nedostatek odstranil doplňujícím podáním ze dne 21. 8. 2013, v němž řádně označil žalovaného i napadené rozhodnutí. Soud proto přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Předně je třeba zdůraznit, že zákonnost rozhodnutí ve věci samé nemá vliv na zákonnost pořádkové pokuty, a proto předmět nyní projednávané žaloby je zcela nezávislý na samostatném řízení ve věci samé vedeném u zdejšího soudu pod sp. zn. 46 A 9/2014.

Se žalobními body brojícími proti vadám správního řízení se soud neztotožnil. Předně nepřisvědčil námitce, že by Mgr. S. nebyl oprávněnou úřední osobou k provádění místního šetření. Z obsahu správního spisu je zřejmé, že Mgr. S. měl pověření udělené starostkou obce K.. Soud rovněž nesouhlasí, že by provedení místního šetření bránila skutečnost, že na dotčených pozemcích dosud nebyla deklarována veřejně přístupná účelová komunikace. Je sice pravdou, že místní šetření bylo prováděno primárně kvůli zjištění existence překážek na účelové komunikaci, nicméně § 142 odst. 2 správního řádu výslovně zapovídá vydat deklaratorní rozhodnutí, jestliže lze otázku vzniku, trvání či zániku sporného právního vztahu řešit v rámci jiného řízení, což je v případě řízení o odstranění pevné překážky nepochybně dáno (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128). Navíc k naplnění skutkové podstaty některého z pořádkových deliktů ve smyslu § 62 odst. 1 správního řádu může dojít bez ohledu na to, zda samotné správní řízení bylo zahájeno důvodně či nikoliv; nezbytným předpokladem je toliko existence zahájeného řízení.

Soud zčásti přisvědčil žalobní námitce, že usnesení o povinnosti strpět ohledání na místě podle § 54 odst. 1 správního řádu nebylo žalobci doručeno v dostatečném časovém předstihu. Jak plyne z výše reprodukováného správního spisu, žalobce byl sice s bezmála dvoutýdenním předstihem vyrozuměn o termínu konání místního šetření, jehož předmětem měla být i prohlídka nemovitosti v jeho vlastnictví, nicméně toto vyrozumění bylo učiněno prostým přípisem, nikoliv usnesením ukládajícím povinnost strpět ohledání nemovitosti. Obecnímu úřadu přitom nic nebránilo, aby usnesení podle § 54 odst. 1 správního řádu doručil současně s vyrozuměním o termínu konání místního šetření. Toto pochybení přesto nevylučuje, aby usnesení nakonec bylo účastníkům (jejich zástupcům) doručeno na místě. Skutečnost, že žalobce odmítl doručovanou písemnost převzít, nemění nic na tom, že účinky doručení nastaly, a to s ohledem na fikci vyplývající z § 24 odst. 4 správního řádu. Soud přitom nesouhlasí s argumentem, že by nepříznivé povětrnostní podmínky představovaly důvod, pro který by žalobce mohl převzetí písemnosti odepřít. To platí tím spíš za situace, že žalobce s ohledem na dosavadní průběh řízení (předchozí oznámení o místním šetření, sdělení přítomných úředních osob atd.) mohl předpokládat, co je obsahem předávaného usnesení.

Soud ovšem musel dát žalobci za pravdu v tom smyslu, že z napadeného rozhodnutí není nikterak zřejmé, že by žalobce bránil přístupu na ohledávané pozemky a nevyhověl tak pokynu úřední osoby ke strpění ohledání těchto pozemků. Z protokolu o ohledání pouze

vyplývá, že žalobce odmítl převzít usnesení o povinnosti strpět ohledání na místě. Z protokolu ani ze správního spisu však nikterak neplyne, že by protokolující (či jiná přítomná) úřední osoba žádala žalobce o vstup na jeho pozemek a že žalobce tomuto vstupu odmítá vyhovět. Skutečnost, že žalobce odmítl převzít usnesení vydané podle § 54 odst. 1 správního řádu, rozhodně nelze bez dalšího interpretovat jako neuposlechnutí výzvy k umožnění ohledání pozemku, jak se mylně domnívá žalovaný i obecní úřad. Ohledávání věci a doručování písemností jsou dva odlišné procesní úkony, přičemž účelem prvního je provést dokazování, zatímco účelem druhého je realizovat oznámení rozhodnutí či jiného veřejnoprávního úkonu. Z tohoto důvodu je třeba důsledně rozlišovat na straně jedné mezi jednáním účastníka spočívajícím v odepření přijmout doručovanou písemnost, a na straně druhé mezi jednáním účastníka spočívajícím v odepření povinnosti strpět ohledání věci. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že doručovaná písemnost představuje nezbytnou podmínku k tomu, aby vlastník strpěl ohledání své věci. Soud souhlasí se žalovaným potud, že v okamžiku, kdy žalobce odmítl převzít usnesení ukládající žalobci povinnost strpět ohledání jeho pozemku, nastala fikce doručení ve smyslu § 24 odst. 4 správního řádu. Tímto okamžikem však bylo pouze založeno oprávnění úředních osob vstoupit na pozemek žalobce a provést zde nezbytné úkony místního šetření, nepředstavovalo to však samo o sobě důvod k uložení pořádkové pokuty. To by připadalo v úvahu až tehdy, pokud by některá z přítomných úředních osob jednoznačně a výslovně vyzvala žalobce, aby ji za účelem místního šetření vpustil na svůj pozemek, a ten by toto vpuštění odmítl. Teprve tehdy by případně mohl nastat důvod pro uložení pořádkové pokuty spočívající v neuposlechnutí výzvy úřední osoby [§ 62 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Má-li být některý z účastníků sankcionován za neuposlechnutí výzvy úřední osoby, musí být taková výzva tomuto účastníkovi jasně a srozumitelně sdělena. Z protokolu o ohledání ani z obsahu rozhodnutí žalovaného či rozhodnutí obecního úřadu však nevyplývá, že by k něčemu takovému došlo. Dovozuje-li žalovaný učinění takové výzvy v návaznosti na tvrzení žalobce v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nemůže to být pro uložení pořádkové pokuty dostatečné, a to tím spíše, že žalobce podle svých tvrzení pouze uvedl, že „*nebyly splněny zákonné podmínky pro vstup na pozemek.*“ Podstatné je tedy především to, že ze spisových podkladů předložených správními orgány neplyne žádná odpovídající výzva úřední osoby ani navazující reakce žalobce. Za těchto okolností se soud s ohledem na sankční charakter napadených rozhodnutí jen stěží mohl přiklonit na stranu správních orgánů a uzavřít, že jejich postup při uložení předmětné sankce byl v souladu se zákonem. S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že skutkové závěry, které vzaly správní orgány za základ svých rozhodnutí, nemají oporu ve spisové dokumentaci a je tak dán důvod k tomu, aby napadené rozhodnutí soud bez jednání zrušil [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Jelikož zmíněné pochybení nastalo již ve fázi řízení prvoinstančního, přistoupil soud též ke zrušení rozhodnutí obecního úřadu (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).

Nad rámec výše uvedeného lze dodat, že výrok rozhodnutí správních orgánů v případě správního trestání by měl obsahovat popis skutku s uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i jiné skutečnosti nezbytné k tomu, aby nemohl být zaměněn se skutkem jiným (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73). Výše uvedené požadavky na výrok rozhodnutí správních orgánů byly sice judikaturou stanoveny v případě tzv. jiných správních deliktů, respektovat tyto požadavky by však bylo vhodné i v případě tzv. deliktů pořádkových, byť zde neplatí zásada *ne bis in idem*. Výrok rozhodnutí obecního úřadu, jímž byla žalobci uložena pokuta, vymezení

spáchaného skutku neobsahuje vůbec, a tento nedostatek nebyl řádně napraven ani v odůvodnění rozhodnutí obecního úřadu ani v rozhodnutí žalovaného.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové částce 9.800 Kč. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z odměny zástupce žalobce ve výši 6.800 Kč, za úkony, které zástupce žalobce učinil jako advokát. Jedná se o dva úkony právní služby po 3.100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby, § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] navýšené o dvě paušální částky jako náhradu hotových výdajů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce v době rozhodnutí soudu již není advokát, svědčí žalovanému povinnost k náhradě nákladů řízení přímo k rukám žalobce.

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 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 Praze dne 23. března 2016

JUDr. Milan Podhrázký Ph.D., v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Vlasáková