



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci **žalobce AGROMAP s.r.o.**, se sídlem Hřebíkova 6, Praha 4, *zastoupeného JUDr. Jiřím Vaničkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34, Praha 8*, proti **žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2012, čj. DSH/16069/11

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2012, čj. DSH/16069/11 (*dále jen „napadené rozhodnutí žalovaného“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Horažďovice (*dále jen „MěÚ“ nebo „městský úřad“*) ze dne 22. 9. 2011, čj. MH/12526/2011 (*dále jen „rozhodnutí MěÚ“*), jímž byla žalobci uložena podle § 42 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích (*dále jen „ZPK“ nebo „zákon o pozemních komunikacích“*) pokuta 10.000 Kč za nesplnění písemného příkazu vydaného 1. 8. 2011 pod čj. MH/13253/2011 (*dále jen „písemný příkaz“*) osobou pověřenou výkonem státního dozoru nad silnicemi II. a III. třídy.

II. Důvody žaloby

2. Žalobce namítal nedostatek jeho pasivní legitimace, když nebyl účastníkem provozu na pozemních komunikacích, ale protože provozuje zemědělskou prvovýrobu, byl pěstitelem zemědělské plodiny, kukuřice, kterou bylo oseto pole nacházející se v sousedství pozemní komunikace, a tato kukuřice měla bránit ve výhledu při výjezdu z vedlejší na hlavní silnici. Žalobce není vlastníkem (správcem) komunikace, tudíž nejde o písemný příkaz vydaný v souladu s § 41 odst. 2 ZPK, neboť se nejedná o výkon dozoru nad adresátem státní správy ve smyslu tohoto ustanovení.

3. Žalovaný námítku nedostatku pasivní legitimace zamítl s tím, že uživateli pozemních komunikací jsou ti, kdo komunikací užívají, v tomto případě žalobce, který používá komunikace I/22 a III/02213 v rámci obhospodařování polních pozemků v k.ú. Tužice. Tento závěr žalovaného označil žalobce za nesprávný a výklad pojmu „uživatel komunikace“ ve vztahu ke skutkovému stavu dané věci nepoužitelný. Pokud by žalobce měl být sankcionován podle předmětného ustanovení, muselo by se tak stát v bezprostřední souvislosti se skutečností, která nastala při jeho užívání pozemní komunikace, což daný případ není. Zákon o pozemních komunikacích definici uživatele komunikace neobsahuje a ze smyslu zákona takový závěr, jaký učinil žalovaný, nevyplývá. Případnou nejednoznačnost zákona nelze v souladu s principy správního práva přičítat k tíži adresáta státní správy. Navíc, tvrzení žalovaného, že žalobce uvedené komunikace používá v rámci obhospodařování polních pozemků v k.ú. Tužice, není podloženo žádnými skutkovými zjištěními a důkazy. Není postaveno najisto, zda obdělávání pole pro žalobce nezajišťuje subdodavatel, tj. že žalobce uvedené komunikace používá. Osoba, která písemný příkaz vydala, tento nebyla oprávněna ve vztahu k žalobci vydat. Podklad rozhodnutí MěÚ je proto nezákonný a nezákonné je tak i rozhodnutí MěÚ, které je dle žalobce dokonce nulitní, napadené rozhodnutí žalovaného je v důsledku toho nepřezkoumatelné.

4. Žalobce označil rozhodnutí MěÚ za quasi-rozhodnutí (paakt), neboť kromě výroku o uložení pořádkové pokuty a povinnosti k úhradě nákladů správního řízení rovněž vyslovuje, že se jedná o „Rozhodnutí o námitkách účastníka řízení“. Dle žalobce není právní důvod pro tento samostatný výrok rozhodnutí. Správní úřad se musí se skutečnostmi, které v řízení vyšly najevo, jakož i s tvrzeními a námitkami účastníků řízení vypořádat v odůvodnění rozhodnutí. Městský úřad zmatečně a meritorně rozhodl, že „Odvolání ze dne 08.08.2011 proti rozhodnutí č.j.: MH/13253/2011 ze dne 01.08.2011 se zamítá.“

5. Žalobce dále nesouhlasil se závěrem správních orgánů, že „výzva – písemný příkaz ... vydaný osobou pověřenou“, kterým byla adresátu státní správy uložena povinnost zlikvidovat svůj majetek, není správním rozhodnutím a nelze se proti němu odvolat. Pakliže by měl být tento postoj MěÚ správný, je nepřípustné, aby jej MěÚ řádně právně nedoargumentoval, včetně specifikace, o jaký právní akt se jedná. Žalobce s odkazem na § 44 odst. 1 ZPK a § 1 odst. 2 správního řádu namítal, že se měly postup při vydání písemného příkazu a jeho náležitosti řídit správním řádem. V rozhodnutí MěÚ není odkaz na konkrétní zákonné ustanovení, z něhož by vyplývalo, že by písemný příkaz pod dikci správního řádu nespadal. Podle § 67 odst. 1 správního řádu práva a povinnosti jmenovitě určeného adresáta státní správy nebo v určité věci se zakládají, mění nebo ruší rozhodnutím správního orgánu. Dle

žalobce je písemný příkaz rozhodnutím, kterým jsou adresátu státní správy ukládány povinnosti, proto musí splňovat obecné náležitosti rozhodnutí podle správního řádu, včetně možnosti se do rozhodnutí odvolat, nestanoví-li zákon jinak a žalobce nenalezl zákonné ustanovení, které by stanovilo jinak (orgán dozoru měl povinnost toto v „příkazu“ v rámci náležitostí uvést, což neučinil a i v tomto směru porušil zákon). Adresátu rozhodnutí (příkazu) musí být vždy zachována možnost bránit se nezákonnému rozhodnutí, proto se žalobce z důvodu právní opatrnosti do zmatečného aktu odvolal (byť poučení o žádném opravném prostředku ani o námitkách uvedeno nebylo). Řádného rozhodnutí o tomto odvolání se však nedočkal.

6. Dle žalobce se žalovaný řádně nevypořádal s odvolacími námitkami. Žalobce v odvolání namítal nepravdivost popř. nedoloženost tvrzení správního orgánu, nevypořádání se s tvrzeními účastníka řízení, porušení zásady předvídatelnosti správního rozhodnutí, jakož i porušení, ba maření procesních práv účastníka řízení, nepřesvědčivost rozhodnutí, včetně absence řádného zákonného odůvodnění výše uložené sankce. Žalovaný tyto námitky jako nedůvodné zamítl. Dle žalobce se s odvolacími námitkami řádně nevypořádal, věc právně nesprávně posoudil a zřejmě má právně nesprávné představy o smyslu a náležitostech tzv. „příkazu“ vydávaného dle zákona o pozemních komunikacích, jakož i o průběhu kontrolního procesu a náležitostech rozhodnutí MěÚ.

7. Dále žalobce uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí MěÚ a předchozí výzvy osoby pověřené výkonem SOD (obojí podepsáno J.R.) vyplývá, že byl zaměstnancem Městského úřadu Horažďovice, osobou pověřenou ke státnímu dozoru J.R. (č. pověření 000867), proveden státní dozor na úrovňové křižovatce silnic I/22 x III/02213 a bylo zjištěno, že plodina kukuřice na pozemcích p.č. 673 a 700 v k.ú. Tužice, kterou zde osela právnická osoba ... (žalobce), svým vzrůstem omezuje výhled řidičům jedoucím po silnici III/02213. Žalobce při nahlížení do spisu zjistil, že toto nekonkrétní tvrzení není ve spisu nijak doloženo. Způsob, jakým je ve „výzvě“ i v rozhodnutí MěÚ údajné zjištění z neznámého dne popsáno, nepůsobí věrohodně, je zcela nekonkrétní. Z otisku razítka Městského úřadu Horažďovice na přípisu F.M., starosty obce Tužice, kterým tvrdí, že Ing. P. osel v blízkosti křižovatky I/22 pozemky plodinou kukuřice, vyplývá, že podání, na základě kterého se MěÚ Horažďovice ve věci následně angažoval, bylo na úřad doručeno 19.7.2011. Orgán SOD (současně vedoucí odboru), který má při kontrolních akcích za povinnost postupovat v souladu se zákonem o státní kontrole, akci dozoru osobně „provedl“ neznámého data a neučinil o tom žádný záznam. S touto námitkou se žalovaný v rozporu s povinnostmi stanovenými správním řádem nevypořádal, resp. na ni nijak nereagoval. Žalovaný v napadeném rozhodnutí sice tvrdí, že zjištění jsou podložena kontrolním protokolem, avšak zmínka o kontrolním protokolu se objevuje poprvé až v druhoinstančním rozhodnutí, rozhodnutí MěÚ žádný takový „důkaz“ neuvádí. To však neznamená, že se žalovaný vyrovnal s tvrzeními žalobce, neboť protokol o kontrole byl pořízen 11.8.2011 a týkal se kontroly ze dne 1.8.2011. Z předchozího období tak chybí doklad o kontrolním zjištění ve formě protokolu, na základě kterého by bylo možné „výzvu – příkaz“ vydat. Jednalo-li se o protokol pořizovaný v souladu se zákonem o státní kontrole, došlo k porušení procesních práv žalobce, když nebyl v souladu se zákonem o státní kontrole s tímto, byť následným, protokolem řádně seznámen, nebyl mu doručen a ani se mu nedostalo zákonného poučení a možnosti do něj podat v souladu se zákonem námitky. Uvedené je patrné ze spisu a způsobuje nezákonnost i

následných právních kroků orgánu pověřeného výkonem dozoru a městského úřadu. Žalobce proto tvrdil, že neexistuje žádná dokumentace pořízená před vydáním „výzvy – příkazu“ orgánem pověřeným výkonem dozoru, ani konkretizovaný popis tvrzeného zjištění. Žalovaný se s touto námitkou nevypořádal a vzhledem k obsahu spisu ani nemohl, neboť existence až následného protokolu ze srpna 2011 tento nedostatek zhojit nemůže. Skutkový stav spisu tak vzbuzuje dojem, že se jedná pouze o smyšlený, ke dni vydání „příkazu“ nezjištěný stav, který měl pouze umožnit vydat „výzvu“ (následně označovanou jako příkaz), ukládající bez jakéhokoliv poučení ve lhůtě pěti dnů odstranění kukuřice. Nikde navíc není specifikováno a doloženo, v jakém konkrétním rozsahu v rámci zákonem definovaného rozhledového trojúhelníku by k tvrzenému údajnému porušení zákona mělo dojít, tj. zda by skutečně bylo třeba likvidovat zemědělskou plodinu na celé ploše trojúhelníku o stranách 500 m x 100 m. Vzhledem k uvedenému označil žalobce rozhodnutí MěÚ za nepřezkoumatelné. Snahu žalovaného o dodatečné zhojení těchto vad svou náhradní argumentací žalobce považoval za právně nepřipustnou a za krácení práv žalobce do těchto tvrzení namítat skutečnosti v rámci správního řízení.

8. V odvolání žalobce rovněž namítal, že tvrzení, že příkaz neuposlechl (vnímaný adresátem pouze jako výzva), označil s ohledem na do něj podané odvolání právně irelevantním, neboť výzva (příkaz) nemohla být pravomocná, neboť o odvolání nebylo v rozhodné době řádně rozhodnuto (samostatným rozhodnutím s odpovídajícím výrokem).

9. Dle žalobce je výklad žalovaného ohledně právní povahy „výzvy – příkazu“ nesprávný, je porušením ústavních zásad zachování práva na spravedlivý proces a zásady, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Pokud by mělo platit, že takovýto akt nemusí mít žádné právní náležitosti (ze zákona o pozemních komunikacích a správního řádu vyplývá opak), jednalo by se o porušení principů právní státnosti a otevíraly by se přímo brány právní svévoli. Navíc by adresátu povinnosti z předmětného aktu mělo být jednoznačně patrné, kdo jej vydává, což z předmětné zmatečné listiny (listin) není patrné, neboť z obsahu nelze jednoznačně určit, zda se jedná o akt MěÚ nebo na MěÚ nezávislý akt kontrolního orgánu. Je z něj patrné, jakož i z napadeného rozhodnutí, že o tom, jak má vypadat a jaké má mít náležitosti má zmatečné a nesprávné představy jak orgán pověřený výkonem dozoru (kontrolní pracovník), tak MěÚ, dokonce i žalovaný jako odvolací orgán.

10. Rozhodnutí MěÚ i napadené rozhodnutí se opírají o „opakovaný“ státní dozor na místě, který měl proběhnout 11.8.2011. Rozhodnutí MěÚ toto však ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu nespecifikuje, proto je nezákonné a nepřezkoumatelné. Žalovaný přitom uzavřel, že je vše v pořádku. Buď nepostřehl, že rozhodnutí MěÚ ani tento protokol nezmiňuje, nebo se opomněl touto námitkou zabývat. Důsledkem je nezákonnost napadeného rozhodnutí.

11. Protokol o kontrole ze dne 11.8.2011, která měla proběhnout podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“) nespĺňuje zákonné náležitosti. Pakliže se skutečně jednalo o akci dozoru podle zákona o státní kontrole, byl kontrolní pracovník povinen v souladu s § 12 odst. 1 tohoto právního předpisu zjistit při kontrole skutečný stav věci a kontrolní zjištění prokázat doklady. Protokol však uvedené nespĺňuje (není specifikováno, jaký orgán kontrolu provedl, funkce inspektora, čas kontroly –

chybí, kdy byla ukončena, nejsou uvedeny osoby přítomné kontrole, když z fotodokumentace je patrné, že J. R. ji nepořizoval, neboť seděl v autě, není tak navíc ani jasné, zda foto pořizovala osoba k tomu oprávněná, u fotografií chybí situační popis, v protokolu chybí konkrétní a řádný popis skutkového stavu). Proč se žalovaný s těmito námitkami nevypořádal? Není to proto, že kdyby tak učinil, musel by přiznat důvodnost odvolání žalobce a rozhodnutí MěÚ zrušit? Ať je důvod jakýkoliv, postupoval žalovaný v rozporu se svými zákonnými povinnostmi, což má za důsledek nezákonnost napadeného rozhodnutí. V souladu s § 16 odst. 1 zákona o státní kontrole byl kontrolní pracovník povinen kontrolovanou osobu seznámit s obsahem protokolu a doručit jí jeho stejnopis, což se však nestalo. Žalobce tak byl, jako adresát kontroly, zkrácena na svých zákonných právech, včetně práva podat v souladu se zákonem o státní kontrole do předmětného protokolu námitky.

12. Dle žalobce se žalovaný rovněž nevypořádal s tím, že v průběhu řízení bylo účastníku řízení nezákonně bráněno v nahlížení do spisu, když mu bylo (zmocněnci) sděleno, že podpis na předložené plné moci musí být úředně ověřen (MěÚ si zřejmě předloženou plnou moc plete s generální plnou mocí zakládanou u správního úřadu pro zastupování ve veškerých tj. i budoucích správních řízeních). Navíc se správní úřad v průběhu řízení v dané věci nedůvodně dovolával, že plná moc musí být „do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu“ (usnesení spis. zn.: MH/12526/2011-279.8 ze dne 14. září 2011). V této souvislosti je kupodivu, že veškerá předchozí podání ve věci, psaná jménem AGROMAP s.r.o. Ing. P.P. včetně sdělení k výzvě, zda předmětné pozemky osela jmenovaná společnost, správní úřad od počátku akceptoval jako podání společnosti. Společnost, ani Ing. P.P. přitom MěÚ ani orgán pověřený dozorem v rozporu se svými povinnostmi neupozornil, že dle jeho názoru není doloženo zastoupení. V případě, že skutečně na Ing. P. P. úřad pohlížel jako na osobu, která zmocnění neprokázala, měl úřad za povinnost Ing. P.P. popř. adresáta státní správy poučít, ať vztah zmocnění doloží. Ani k tomuto žalovaný řádné stanovisko nezaujal.

13. Žalobce namítal, že byl rozhodnutím MěÚ porušen princip ovládající správní řízení, a to zásada předvídatelnosti (§ 2 odst. 4. správního řádu). Z podání žalobce ze dne 26.7.2011 a ze dne 8.8.2011 vyplývá, že jako odvolatel správní úřad výslovně upozornil, že k obdobnému řízení zde již došlo před dvěma roky, avšak odstranění kukuřice na stejných pozemcích u stejné křižovatky mu uloženo nebylo a za nic sankcionován nebyl. Vycházel tak z toho, že na základě skutečného stavu věci dospěl kontrolní orgán ke zjištění, že zde závadný stav není. Neboť kdyby byl závadný stav skutečně zjištěn, musel by konat a směřovat k jeho odstranění, což se nestalo (účastník se ve věci vyjadřoval a dokládal důkazy). Proto i v daném případě v souladu se správním řádem adresát státní správy po právu očekával, že stejný úřad ve stejné věci bude postupovat obdobně. Navíc, v rozporu se správním řádem se orgán, který ve věci rozhodoval, s touto připomínkou účastníka řízení v rozhodnutí nevypořádal. Nereagoval ani na návrh žalobce na provedení nového místního šetření za jeho účasti. Namítal rovněž, že správní úřad se v rozporu se svými zákonnými povinnostmi nevypořádal ani s tvrzenými nedostatky skutkových zjištění, spočívajících v jejich nekonkrétnosti a neprůkaznosti. Rovněž v odvolání namítl, že předmětná kukuřice výhledu v zákonném rozmezí nebránila. Tj. rozpor se skutečným stavem věci. Namítal, že nemá za to, že by fotografie (pořízené neznámou osobou) dokládaly opak. Za nezákonný postup označil žalobce v odvolání i to, že se městský úřad odmítl zabývat jeho stanoviskem s odůvodněním, že bylo podáno po stanovené lhůtě, proto k němu již nepřihlížel. Namítal, že lhůta, jejíž zmeškání by mělo za následek pozbytí

práva se ve věci vyjádřit, účastníku řízení stanovena nebyla, neboť se nejednalo o usnesení. Za protiprávní označil žalobce závěr žalovaného, že měla být lhůta stanovena formou usnesení, ale k porušení procesních práv adresáta státní správy nedošlo, což je dle žalobce v rozporu se skutečným stavem věci, kdy městský úřad sám uvedl, že se stanoviskem pro uplynutí takto stanovené lhůty nezabýval. Vzhledem k tomu, že správní úřad se v řízení musí zabývat vším, co vyšlo najevo, měl městský úřad povinnost vypořádat se i s touto skutečností. K tomu žalovaný nezaujal žádný právní postoj.

14. Žalobce se neztotožnil se závěry žalovaného ohledně dostatečnosti odůvodnění uložené pokuty. Namítal, že § 43 odst. 2 ZSP stanoví, že při výměře sankce se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán, a že takové úvahy v odůvodnění chybí, i z tohoto aspektu je tak zcela nezákonnou.

15. Z důvodu opatrnosti žalobce namítal nevykonatelnost rozhodnutí MěÚ a tudíž jeho nepřezkoumatelnost, což v důsledku platí i pro napadené rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutím MěÚ byla žalobci uložena pořádková pokuta. Pro náležitosti výrokové části tak platí náležitosti výroku obdobné trestnímu právu, tj. aby byl výrok vykonatelný, musí zde být popsány veškeré rozhodné skutečnosti, což z výrokové části rozhodnutí MěÚ nevyplývá. Jsou zde uvedeny pouze odkazy na jednotlivá zákonná ustanovení, aniž by bylo řádně a dostatečně konkretizováno, čeho se týkají a v čem mělo pochybení adresáta pokuty spočívat. Výrok je tak nepřezkoumatelný a nevykonatelný. V důsledku je vadná i výroková část ve věci náhrady nákladů správního řízení.

III. Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby a zopakoval svoji argumentaci z odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvedl, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal s námitkami obsaženými v odvolání v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu. Námitky a připomínky uvedené v žalobě jsou totožné, přestože byly žalovaným zodpovězeny, objasněny, popř. vyvráceny v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Protiprávní stav byl prokázán protokolem o výkonu státního dozoru, součástí je fotodokumentace. Bylo prokázáno, že žalobce osel zemědělskou plodinu - kukuřici ve stranách rozhledového trojúhelníku 100 m a 55 m, nikoli 500 m a 100 m, jak je uvedeno v žalobě. Pěstování kukuřice v daném místě je z hlediska bezpečnosti silničního provozu velmi nebezpečné. Žalobce místo toho, aby odstranil kukuřici z rozhledových polí křižovatky dle zákona o pozemních komunikacích, pouze začal brojit proti postupu prvoinstančního správního orgánu, který se snažil ochránit veřejný zájem na úseku bezpečnosti silničního provozu.

IV. Replika žalobce

17. V podání z 22.10.2013 žalobce rozvedl svoji argumentaci z žaloby a podal repliku k vyjádření žalovaného.

18. V rámci tvrzení o nedostatku pasivní legitimace a nepřípadnosti aplikace § 42 odst. 1 ZPK na daný případ se žalobce podrobně zabýval otázkou, kdo je uživatelem pozemní

komunikace a dovedl, že správní orgány obou stupňů učinily nepřipustně extenzivní výklad tohoto pojmu. V souladu s čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (*dále jen „Listina“*) a související judikaturou Ústavního soudu týkající se nepřipustnosti extenzivního výkladu ve vztahu k povinnostem adresátů právních norem označil písemný příkaz za nicotný. Argumentoval čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky (*dále jen „Ústava“*), který platí pro výkon státní správy, a vyjádřil přesvědčení o protiústavním postupu městského úřadu i žalovaného. Namítal, pokud by se měl snad dopustit nějakého pochybení ve smyslu § 33 ZPK, mohlo by se jednat o správní delikt podle § 42b odst. 1 písm. n) NPK, avšak ani toho se žalobce dle svého mínění nedopustil. Zopakoval, že bylo pochybením, byla-li mu uložena pořádková pokuta podle § 42 odst. 1 ZPK, neboť použití tohoto ustanovení ve spojení s § 41 odst. 2 ZPK na předmětný případ není možné a zákonodárce použití těchto ustanovení na povinnost uvedenou v § 33 ZPK ani nezamýšlel, když nadto případné porušení povinnosti uvedené v § 33 ZPK spojil s § 42b odst. 1 písm. n) ZPK. Uvedl, že je písemný příkaz i z tohoto důvodu (minimálně) nezákonný, jelikož ve vztahu k § 33 ZPK neměl být vůbec vydán. Z tohoto důvodu označil za nezákonné rozhodnutí MěÚ i napadené rozhodnutí žalovaného. Namítal, že žalovaný ani neuvedl, na základě čeho dospěl k závěru, že žalobce „zcela nepochybně“ musí „dotčenou pozemní komunikaci“ užívat při obhospodařování svých pozemků, které s komunikací bezprostředně sousedí, čímž je uživatelem dotčené silnice. Namítal, že z těchto tvrzení žalovaného není zřejmé, s jakou pozemní komunikací jeho pozemek sousedí, co žalovaný rozumí „dotčenou silnicí“, když se jednou zmiňuje o dvou pozemních komunikacích, podruhé jen o jedné pozemní komunikaci (či silnici). Tento způsob odůvodnění napadeného rozhodnutí zakládá jeho nepřezkoumatelnost. Nedostatečně zjištěný skutkový stav věci pak žalovaný dovozoval z toho, že není zřejmé, jak žalovaný dospěl k závěru, že žalobce musí „zcela nepochybně“ pozemní komunikaci užívat při obhospodařování svých pozemků, když existuje mnoho způsobů, jak zajistit obhospodařování pozemků, aniž by při tom užíval přilehlé komunikace. Přesto žalovaný dospěl k závěru, že žalobce musí užívat (nějakou) pozemní komunikaci při obhospodařování pozemku, aniž by tuto otázku správní orgány dostatečně prověřily.

19. Žalobce rovněž doplnil argumentaci nezákonnosti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty a citoval z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, čj. 2As 34/2006-73 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku uvedená jsou dostupná na www.nssoud.cz) týkajícího se náležitostí výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu, podle něhož zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší. Dle žalobce rozhodnutí MěÚ požadavkům v uvedeném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nedostálo a žalovaný nedostatky neodstranil. Již v tom spatřoval žalobce důvod pro zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Žalobce znovu označil rozhodnutí MěÚ za zmatečné, když ve výroku II. týkajícím se uložení povinnosti k uhrazení nákladů správního řízení dále uvádí jakési „rozhodnutí o námitkách účastníka řízení“. Není ani jasné, zda rozhodnutí o námitkách patří či nepatří pod výrok II. tohoto rozhodnutí. Není ani jasné, na základě jakého zákonného ustanovení toto „rozhodnutí o námitkách účastníka řízení“ správní orgán I. stupně vydal. O řádně formulovaný výrok dle uvedeného judikátu nemůže být ani řeč. Nehledě na to, že tento správní orgán měl rozhodnout o těchto námitkách žalobce v samostatném rozhodnutí. Ani odůvodnění uložení konkrétní výměry pokuty v rozhodnutí MěÚ nesplňuje zákonné požadavky. Městský úřad neuvedl žádné své úvahy, proč uložil pokutu zrovna 10.000 Kč, což

činí rozhodnutí MěÚ nepřezkoumatelným. Nepřezkoumatelností trpí i napadené rozhodnutí žalovaného, který tuto vadu nenapravit. Tyto nedostatky rozhodnutí MěÚ se dle žalobce žalovaný snaží skrýt a zhojit, když na s. 6 napadeného rozhodnutí doplňuje argumentaci městského úřadu. Žalovaný sám přiznává, že správní orgán I. stupně dostatečně neuvádí odůvodnění výměry pokuty a doplňuje jeho argumentaci. Žalovaný tím supljuje rozhodnutí městského úřadu, čímž je žalobce zkrácen především na svém právu na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jelikož proti napadenému rozhodnutí již není přípustné odvolání. Rovněž v tom spatřuje žalobce důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí.

20. K právnímu charakteru příkazu žalobce uvedl s odkazem na § 1 odst. 1 s.ř.s., kde je stanovena legislativní zkratka pro správní orgány, že silniční správní úřad je správním orgánem I. stupně. Písemný příkaz vydaný podle § 42 odst. 1 ZPK vydává osoba pověřená výkonem státního dozoru, která je rovněž správním orgánem, na něhož dopadají jak ustanovení zákona o pozemních komunikacích, tak subsidiárně ustanovení správního řádu. Bylo by porušením snad všech zásad správního řízení, zejména § 2 odst. 1 a 2 správního řádu, kdyby tyto osoby neměly zákonem upravenou pravomoc a jejich činnost by nebyla regulována, a přesto by třetím osobám ukládaly příkazy, které zakládají práva a povinnosti. Bylo by naprostým porušením ústavně a mezinárodně zaručených zásad, aby rozhodnutí správního orgánu (jímž je nepochybně předmětný příkaz), jež zakládá účastníku řízení práva či povinnosti, bylo vyloučeno ze soudního přezkumu. V té souvislosti žalobce citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28.6.2012, čj. 9Afs 57/2011-183, podle něhož výzvy podle § 21 odst. 8 zákona o správě daní a poplatků nejsou pouhým úkonem správního orgánu, ale jsou úkony podléhajícími soudnímu přezkumu. Dle žalobce má uvedené dopad i do tohoto případu a platí i pro výzvu z 1.8.2011, tj. předmětný písemný příkaz. Dochází totiž k zásahu do vlastnických práv žalobce, když tento byl vyzván k odstranění vzrostlé plodiny – kukuřice – v jeho majetku. Jelikož je příkaz jako takový upraven jen v § 42 odst. 1 ZPK, a již nejsou v tomto zákoně uvedeny žádné jeho náležitosti či obsah, je nepochybné, že subsidiárně se použijí příslušná ustanovení správního řádu. Příkaz je v tomto případě správním rozhodnutím podle § 67 odst. 1 správního řádu, jelikož v této konkrétní věci zakládá povinnosti jmenovitě určené osoby (žalobci), jež zasahují do jeho vlastnických práv, a dále byl příkaz vydaný správním orgánem. Postup a vydání příkazu se tak řídí především §§ 68 a 69 ve spojení s § 150 správního řádu.

21. K nezákonnosti (jediného) důkazu a porušení ustanovení o řízení před správním orgánem žalobce uvedl, že zákon o státní kontrole předpokládá přítomnost kontrolované osoby při pořizování protokolu o kontrole. V daném případě z protokolu o kontrole nic takového neplyne. Protokol i kontrola byly provedeny bez přítomnosti kontrolované osoby a tedy bez možnosti se k věci vyjádřit. Proto i důkazy tuto kontrolu dokumentující jsou nezákonné. Tuto nezákonnost žalovaný nenapravit, čímž i své rozhodnutí zatížil nezákonností. Ze správního spisu se navíc nepodává, že by si městský úřad opatřil důkazy ještě před vydáním příkazu. Městský úřad zjevně vycházel jen z informací třetí osoby (obecní úřad Tužice), ačkoliv byl požádán o neprodlené vyhodnocení bezpečnosti silničního provozu v daném území. Toto městský úřad neučinil a poslal výzvu, v níž se dotazoval, zda žalobce využívá pozemky v ní uvedené k zemědělské činnosti. Obdržel e-mailovou odpověď Ing. P.P., který jednal za žalobce, ačkoliv k tomu nebyl podle městského úřadu zmocněn, a tedy ani oprávněn. Aniž by si však ověřil skutkový stav vydal dne 1.8.2011 sporný příkaz.

„Skutkový stav“ ověřil teprve protokolem o provedené kontrole dne 11.8.2011. V souvislosti s povahou úředního záznamu argumentoval žalobce rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22.1.2009, čj. 1As 96/2008-115 a Ústavního soudu ze dne 11.3.2004, sp.zn. II. ÚS 788/02 (<http://nalus.usoud.cz>). V daném případě oba správní orgány vycházely pouze z protokolu o provedené kontrole a z pořízené fotodokumentace. Pakliže protokol sám o sobě důkazem být nemůže, rozhodnutí správního orgánu nemůže splňovat náležitosti uvedené v § 68 odst. 3 správního řádu pro odůvodnění rozhodnutí, chybí zde ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu podklady, zejména důkazy, absentuje i úvaha správního orgánu. Oba správní orgány porušily §§ 3, 50, 51, 52, 54 a 68 odst. 3 správního řádu. Dle žalobce měl správní orgán zkoumat, zda porušení § 33 ZPK a tedy spáchání přestupku (správního deliktu) naplňuje i jeho materiální stránku, tzn., zda skutečně došlo k provádění činnosti, která by rušila rozhled potřebný pro bezpečnost silničního provozu (odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.8.2009, čj. 9As 77/2008-50). Z „dokazování“, které provedl správní orgán, resp. neprovedl, plyne, že není jednoznačné, zda tato činnost skutečně omezovala ve výhledu řidiče jedoucí po předmětné komunikaci a tedy rušila rozhled potřebný pro bezpečnost silničního provozu. Spornosti nasvědčují i samotné fotografie, na nichž je zachycena i zastávka autobusu, která se nachází v bezprostřední blízkosti zatáčky, ne-li přímo v ní. Z přiložené fotodokumentace nevyplývá, že by zejména rozhledové poměry neumožňovaly bezpečné vjíždění a rozhled. Uvedené „důkazy“ neosvědčují naplnění materiálního znaku přestupku, jak vyžaduje soudní judikatura u přestupků (správních deliktů). Na naplnění materiálního znaku přestupku měl městský úřad sám zaměřit svoji pozornost. Žalovaný toto pochybení nijak nenapravil. Městský úřad i žalovaný tak porušily princip materiální pravdy (§§ 3, 50, 52 správního řádu). Touto materiální stránkou se vážně nezabýval ani žalovaný, když napadené rozhodnutí opřel jen o kontrolní zjištění městského úřadu. Rozhodnutí MěÚ i napadené rozhodnutí žalovaného jsou proto nezákonná, jak po stránce procesní, tak i hmotněprávní. Nadto pozemkové parcely č. 673 a 700 v k.ú. Tužice nelze nahlédnutím do katastru nemovitostí nalézt.

22. V rámci repliky k vyjádření žalovaného k žalobě žalobce uvedl, že považuje tam uvedená tvrzení žalovaného za nepodložená a nepravdivá. Skutkový stav věci nebyl dostatečně prokázán, nebylo prokázáno, zda žalobce osel kukuřici ve stranách rozhledového trojúhelníku přesně 100 m a 55 m, když se jedná pouze o subjektivní odhad nepodepřený objektivním zkoumáním, resp. řádným dokazováním.

V. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

23. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s.ř.s.“*) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů. O věci samé rozhodl soud po provedeném jednání, při němž žalobce i žalovaný setrvali na svých argumentacích.

24. Žaloba není důvodná.

Právní hodnocení

25. Na základě ustanovení § 42 odst. 1 ZPK 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. Podle § 42 odst. 2 téhož zákona pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně, nebyl-li písemný příkaz splněn ani ve lhůtě nově stanovené silničním správním úřadem. Úhrn takto uložených pořádkových pokut nesmí přesáhnout částku 300 000 Kč.

26. Institut pořádkové pokuty podle § 42 odst. 1 ZPK je institutem bezprostředně spojeným s výkonem státního dozoru na úseku pozemních komunikací. Je procesním prostředkem k vynucení povinností při výkonu státního dozoru uložených. Více než kde jinde, je právě při výkonu státního dozoru na úseku pozemních komunikací naprosto nezbytné, aby správní orgány měly operativní prostředek k vynucení povinností uložených za účelem plnění povinností stanovených zákonem o pozemních komunikacích. Neplnění těchto povinností totiž zpravidla vede k přímému ohrožení života a zdraví uživatelů pozemních komunikací. Takovým případem je jistě i neplnění povinnosti stanovené v ustanovení § 33 ZPK, neboť rušení rozhledu potřebného pro bezpečnost silničního provozu je takovou bezprostřední hrozbou.

27. Z konstrukce ustanovení § 42 ZPK vyplývá, že primárním účelem institutu pořádkové pokuty není uložení pokuty, tj. majetkové sankce za správní delikt, nýbrž donucení porušovatele zákona ke splnění zákonné povinnosti. Vyplývá tak z ustanovení § 42 odst. 2 ZPK, které umožňuje při nesplnění „příkazu“ vydaného podle § 41 odst. 2 téhož zákona ukládat pořádkové pokuty opakovaně až do odstranění vytčeného závadného stavu.

28. Na tomto místě je nezbytné upozornit, že ač se v ustanovení § 42 odst. 1 ZPK hovoří o „příkazu“, není písemné uložení povinnosti podle § 41 odst. 2 téhož zákona příkazem ve smyslu § 150 správního řádu. Zaprvé, jak již bylo uvedeno, je smyslem uložení pořádkové pokuty zajistit rychlou ochranu chráněným zájmům, tj. uložit pořádkovou pokutu neprodleně po nesplnění písemné výzvy, a z ustanovení § 42 odst. 1 ZPK lze dovodit, že pořádková pokuta je ukládána bezprostředně po nesplnění uložené pokuty. Právní úprava je tudíž ve vztahu k ustanovení § 150 správního řádu speciální a vylučuje postup podle správního řádu. Zadruhé, podle § 150 odst. 3 věta druhá správního řádu, se podáním odporu příkaz ruší a řízení pokračuje. V případě státního dozoru se nejedná o zahájení správního řízení, jehož výsledkem by mělo být vydání rozhodnutí o věci samé, tj. deklarace plnění či neplnění zákonných povinností či přímé uložení nápravných opatření. Mohlo-li by být tudíž možné prostým podáním odporu zrušit „příkaz“ vydaný podle § 41 odst. 2 ZPK, nemohla by již být při neexistenci tohoto zrušeného „příkazu“ nikdy uložena pořádková pokuta podle § 42 odst. 1 téhož zákona. To jistě nebylo úmyslem zákonodárce, neboť v takovém případě by byl státní dozor zcela zbaven jediného operativního prostředku k vynucení povinností při výkonu státního dozoru uložených.

29. V dané věci v rámci státního dozoru na úseku pozemních komunikací bylo postupováno podle § 41 odst. 2 ZPK a žalobci bylo výzvou ze dne 1.8.2011 srozumitelně sděleno, co bylo zjištěno, tj. že „plodina kukuřice osetá na p.p.č. 673 a 700 v k.ú. Tužice svým vzrůstem omezuje výhled řidičům jedoucím po pozemní komunikaci“, jaká povinnost, není ze strany žalobce plněna, tj. porušení ve výzvě odcitovaného ustanovení § 33 zákona o pozemních komunikacích, a v jaké lhůtě má být zjednána náprava.

30. Namísto toho, aby žalobce přistoupil k odstranění závadného stavu, nebo namítl, že se „oseť kukuřice“ v zákonem chráněných prostorech vůbec nenachází, v „odvolání“ ze dne 8.8.2011 svoji obranu založil na tvrzení předchozího tolerování závadného stavu a porušování téže povinnosti jinými. Žádná z těchto skutečností však nebyla způsobila zákonnost výzvy vyvrátit, neboť žádná z těchto skutečností nebyla způsobila žalobce zbavit odpovědnosti za porušování zákona o pozemních komunikacích, neboť i při jejich důvodnosti nebyl nijak zpochybněn zjištěný závadný stav, tj. že se „oseť kukuřice“ nacházela v závadném prostoru vymezeném zákonem v ustanovení § 33 ZPK. S ohledem na obsah námitek žalobce proto ani nebylo ke shledání jejich nedůvodnosti zapotřebí provádět další zjišťování skutkového stavu.

31. Ač se v ustanovení § 42 odst. 1 ZPK hovoří o „vlastníku (správci) nebo uživateli pozemní komunikace“, je s ohledem na to, co již bylo uvedeno výše, nutno vykládat tento pojem širěji, a to tak, že se pod tímto pojmem rozumí všechny osoby, jimž jsou uloženy povinnosti stanovené zákonem o pozemních komunikacích, tj. i žalobce. Vyplývá tak především ze smyslu institutu pořádkové pokuty, který je prostředkem k vynucení povinností při výkonu státního dozoru uložených, mezi něž patří i povinnost stanovená § 33 ZPK. Není žádného důvodu pro to, a ze zákona o pozemních komunikacích ani nevyplývá, že by neplnění této povinnosti nemohlo být vynucováno institutem pořádkové pokuty, tj. že by výkon státního dozoru a jeho operativnost byla v případě neplnění této povinnosti bezzubá.

32. Pokud městský úřad výrok svého rozhodnutí formuloval tak, že pod bodem I) uvedl skutečnosti související s uložením pokuty za tam uvedený správní delikt, pod bodem II) skutečnosti související s uložením povinnosti k náhradě nákladů řízení a další část výroku svého rozhodnutí nazval slovy „Rozhodnutí o námitkách účastníků řízení“, pak toto rozlišení výroku rozhodnutí správního orgánu není v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, neboť i rozhodnutí o námitkách účastníka řízení je v rámci prvoinstančního rozhodnutí řešením otázky, která je předmětem řízení. Výroková část může dle citovaného ustanovení správního řádu obsahovat jeden nebo více výroků, tedy i tři, jak je tomu v daném případě. Uvedená část výroku rozhodnutí MěÚ se týká rozhodnutí o námitkách žalobce vznesených v rámci prvoinstančního správního řízení, a podle obsahu je zamítnutím námitek směřujících vůči písemnému příkazu vydanému ve smyslu § 41 odst. 2 ZPK, které žalobce podal formou odvolání podáním ze dne 8.8.2011, a zamítnutí tohoto odvolání je zdůvodněno nemožností podat proti předmětnému písemnému příkazu odvolání. Dále je zde zamítnuta námitka ze dne 13.9.2011 vznesená žalobcem vůči zahájení řízení o uložení pokuty. Dle názoru soudu není forma rozhodnutí o námitkách, jak ji zvolil městský úřad, nejvhodnější, když ve výroku rozhodnutí je krom rozhodnutí samého o zamítnutí námitek, uvedeno i odůvodnění jejich zamítnutí (v prvním případě zamítnutí odvolání). Samo o sobě to však nezpůsobuje, že by rozhodnutí MěÚ bylo v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, že by bylo nezákonné, či

paaktem, jak jej v žalobě označuje žalobce. Nejedná se o vadu řízení takové intenzity, o níž by bylo mít ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu za to, že by mohla mít vliv na soulad rozhodnutí MěÚ s právními předpisy.

33. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí na s. 2 a 3 zopakoval námitky uplatněné žalobcem v odvolání proti rozhodnutí MěÚ a následně přezkoumal soulad rozhodnutí MěÚ a řízení, které jeho vydání předcházelo s právními předpisy. Ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu se na s. 3 až 6 napadeného rozhodnutí náležitě vypořádal se všemi námitkami uvedenými v odvolání. Závěry žalovaného jsou pak přezkoumatelným způsobem vyjádřeny v odůvodnění napadeného rozhodnutí, které obsahuje konkrétní argumentaci ve vztahu k jednotlivým odvolacím námitkám. Pro stručnost soud na řešení jednotlivých odvolacích námitek žalovaným odkazuje a se závěry žalovaného v té souvislosti učiněnými se ztotožňuje. Pokud žalovaný nerozhodl o jednotlivých odvolacích námitkách podle představ žalobce, nelze z tohoto důvodu dojít k závěru, že se řádně nevypořádal s odvolacími námitkami, jak uvádí žalobce.

34. Rozhodnutím MěÚ nebyla porušena zásada předvídatelnosti zakotvená v § 2 odst. 4 správního řádu, jejíž porušení žalobce spatřoval v tom, že byl v minulosti stejný skutkový stav správními orgány tolerován. Pokud nebyla v minulosti žalobci uložena pokuta za stejný správní delikt, za který je sankcionován v nyní posuzovaném případě, nelze tím argumentovat prostřednictvím porušení zásady předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu. Na správním orgánu totiž nelze spravedlivě požadovat, aby opakovaně toleroval zjištění protiprávního stavu či jednání jen proto, že jej v minulosti jedenkrát toleroval, a tento protiprávní stav či jednání nepostihl v rámci řízení o správním deliktu.

35. Při výměře sankce se podle § 43 odst. 2 ZPK přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán. Podle § 42 odst. 1 ZPK lze uložit pořádkovou pokutu do 100.000 Kč. V daném případě byla žalobci uložena pořádková pokuta ve výši 10.000 Kč. Městský úřad uvedl v odůvodnění svého rozhodnutí k výši pokuty, že vycházel ze skutečnosti, že smyslem uložení pořádkové pokuty je prosazení nesplněné povinnosti uložené písemným příkazem osoby pověřené k výkonu státního dozoru. Žalovaný odůvodnění výše pokuty zcela správně, ve smyslu zásady, že správní řízení před správním orgánem prvního a druhého stupně je jeden celek, doplnil a uvedl, že ze skutečnosti, že byla pokuta stanovena výrazně při dolní hranici možného rozpětí, je zřejmé, že městský úřad přihlédl ke skutečnostem stanoveným v ust. § 43 odst. 2 ZPK (k závažnosti správního deliktu, následkům, okolnostem), i když v rozhodnutí MěÚ toto není výslovně uvedeno. Žalovaný hodnotil výši pokuty jako přiměřenou, odpovídající závažnosti daného protiprávního jednání (ohrožení bezpečnosti silničního provozu), která by pro žalobce měla být motivací, aby se napříště obdobného jednání zdržel, resp. aby písemný příkaz splnil. Zcela v souladu s realitou je konstatování žalovaného, že ani zákon o pozemních komunikacích v souvislosti s výší pořádkové pokuty nestanoví, k jakým skutečnostem má být přihlédnuto. Dle názoru soudu tak byla výše pokuty odůvodněna v souladu s požadavkem zakotveným v § 43 odst. 2 ZPK.

36. Ve výroku rozhodnutí MěÚ je pod bodem I) uvedeno, že tento správní orgán: „Podle § 42 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ukládá pořádkovou pokutu ve výši 10.000 Kč

(slovy ...) právnické osobě ... za nesplnění písemného příkazu vydaného dne 01.08.2011 pod čj.: MH/13253/2011 osobou pověřenou výkonem státního dozoru nad silnicemi II. a III. třídy ve správním obvodu města Horažďovice jako obce s rozšířenou působností.“ Žalobce namítá nedostatek výrokové části rozhodnutí MěÚ. Výrok o jiném správním deliktu by měl v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2008, čj. 2As 34/2006-73 obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Ve výroku rozhodnutí MěÚ je zcela jasně a nezaměnitelně specifikován popis skutku, kterým je nesplnění konkrétního písemného příkazu vydaného osobou pověřenou výkonem příslušného státního dozoru. Výrok rozhodnutí MěÚ je tak zcela srozumitelný a vykonatelný.

Závěr

37. Žalobu soud shledal nedůvodnou, proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

VI. Náklady řízení

38. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s.ř.s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal.

P o u č e n í: **Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.**
(§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.)

V Plzni dne 30. října 2013

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová