



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Šnejdrové, Ph.D., a soudců Mgr. Jany Volkové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D., ve věci

žalobce: **Mgr. Ing. M. H.**
bytem M. 9, X B.
zastoupený advokátem Mgr. Romanem Klimusem
sídlem Heršpická 188/119d, 619 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2019, č. j. KUOK 33682/2019, ve věci pořádkové pokuty,

takto:

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 26. 3. 2019, č. j. KUOK 33682/2019, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Romana Klimuse, advokáta se sídlem Heršpická 188/119d, 619 00 Brno.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci dne 4. 6. 2019 se žalobce domáhal, aby krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2019, č. j. KUOK 33682/2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Hranice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 24. 1. 2019, č. j. OVV/17712/18-34, kterým správní orgán I. stupně uložil žalobci pořádkovou pokutu ve výši 1500 Kč za závažné ztížení postupu správního orgánu tím, že se žalobce dne 26. 11. 2018 bez náležité omluvy nedostavil na předvolání ke správnímu orgánu I. stupně k provedení důkazu svědeckou výpovědí.

B) Žaloba

2. Žalobce navrhoval, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost, nezákonnost a nesprávnost. Namítal, že v posuzované věci nebyly naplněny zákonné podmínky pro to, aby mu správní orgán I. stupně uložil pořádkovou pokutu za neúčast na jednání dne 26. 11. 2018, jelikož se z nařízeného jednání řádně omluvil. Žalobce ke své omluvě přiložil rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti ze dne 26. 11. 2018, z jehož povahy vyplývá implicitní zákaz cestování i pokyn být v klidu, nejlépe na lůžku. Žalobce tak podal omluvu včasnou a i řádně odůvodněnou.
3. Žalobce dále brojil proti tomu, jakým způsobem žalovaný posoudil otázku „*dodatečné validace jeho omluvy*“. Žalobce nesouhlasil s tvrzením žalovaného ohledně lékařské zprávy ze dne 20. 2. 2019: „*tento argument byl uplatněn pozdě,....neboť tímto argumentem odvolatel disponoval již v době....od 20. 11. 2018*“. Žalobce uvedl, že pro tvrzení, které jsou obsahem lékařské zprávy, není v „*neschopenkách pamatováno místem*“, proto dokument obsahující požadované tvrzení v písemné podobě mohl předložit až v odvolacím řízení. Podle žalobce je závěr žalovaného o opožděném předložení lékařské zprávy nesprávný.
4. Žalobce namítal, že se žalovaný dostatečně nezabýval jeho námitkou podjatosti vůči oprávněné úřední osobě Ing. K. Žalovaný se k námitce podjatosti vůči této osobě vyjádřil zcela formálním způsobem na str. 7 odst. 2 napadeného rozhodnutí, ve kterém uvedl, že „*námítky odvolatele, které se týkaly Ing. K., tedy nebyly odvolacím orgánem vypořádány, jelikož nesměřovaly do předmětu napadeného rozhodnutí*“. Podle žalobce z předchozích jednání Ing. K. vznikají pochybnosti o její nepodjatosti, proto neměla o předmětné pořádkové pokutě rozhodovat. Žalobce měl za to, že se žalovaný s námitkou podjatosti dostatečně nevypořádal, proto lze napadené rozhodnutí shledat nepřezkoumatelným. Žalobce doplnil, že před podáním žaloby podal bezvysledně čtyři námítka podjatosti Ing. D. K., tři stížnosti podal k jejímu přímému nadřízenému, jednu k tajemníku Městského úřadu v Hranicích a dvě odvolání zaslal Krajskému úřadu Olomouckého kraje, přičemž v podáních brojil i proti tomu, že v jeho věcech nedochází k nestrannému pověřování úředníků. Vzhledem k tomu, že u správního orgánu I. stupně pracují tři úředníci, je statisticky vyloučeno, aby ve věcech žalobce vždy rozhodovala Ing. K., lze se tedy domnívat, že dochází k manipulaci v přidělování věcí.

5. Žalobce měl dále za to, že v posuzované věci došlo k porušení dvouinstančnosti řízení, jelikož Ing. K. rozhodnutí správního orgánu I. stupně konzultovala s úřednicí žalovaného. Tomu tak následně nezbylo než podané odvolání zamítnout.
6. Ve zbývajících částech žaloby, kterou nazval jako „*K dokreslení představy o skutkovém a právním rámci*“, se žalobce zabýval následnými žádostmi o prominutí pokuty, povahou pokut a důvody, proč pokuta nebyla prominuta a proč žalobce odmítal před správními orgány vypovídat.

C) Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 6. 8. 2019 navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl, a odkázal na argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí.
8. Žalovaný k námitkám ohledně podjatosti Ing. K. uvedl, že systém přidělování spisů a ustanovení oprávněné úřední osoby je v kompetenci správního orgánu I. stupně, přičemž tyto skutečnosti by mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí pouze v případě, zakládaly-li by pochybnosti o nepodjatosti úředních osob; to však v předmětné věci zjištěno nebylo.
9. K porušení zásady dvouinstančnosti řízení sdělil, že vzhledem k absenci konkrétních námitek se nelze k této žalobní námitce blíže vyjádřit. Poznamenal však, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně a napadené rozhodnutí tvoří jeden celek, obě řízení na sebe navazují.
10. Dále uvedl, že závěry o tom, že správní orgán I. stupně nebyl povinen prověřovat důvodnost omluvy žalobce, vychází z konstantní judikatury správních soudů, např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2017, č. j. 3 As 14/2016-29. Co se týče hodnocení omluvy formou doložení dokladu o pracovní neschopnosti, žalovaný „*vycházel z názoru Nejvyššího soudu ČR*“, který uvedl, že potvrzení lékaře o pracovní neschopnosti samo o sobě neprokazuje, že nemocný současně není schopen se dostavit k jednání, přičemž uznání pracovní neschopnosti lékařem je vázáno na vztah způsobu vykonávané práce a povahy onemocnění, které nemusí být překážkou účasti na jednání.

D) Replika žalobce

11. Žalobce v replice ze dne 19. 8. 2019 uvedl, že žalovaný řádně a přímo nereagoval na všechny relevantní odvolací důvody. Důkazy vzbuzující důvodné pochybnosti o nepodjatosti Ing. D. K. ignoroval či přešel s tím, že se s nimi již vypořádal. Žalobce současně nesouhlasil s tím, že žalovaný nedal podnět k prošetření možných manipulací v přidělování a vyřizování spisů. Žalobce v této souvislosti odkázal na test posuzování nestrannosti soudce, z kterého vychází Evropský soud pro lidská práva.
12. K porušení zásady dvouinstančnosti řízení žalobce uvedl, že pochybení správních orgánů nelze omlouvat metodickou pozicí žalovaného. Uvedl, že žalovaný jako metodický orgán nemůže nahrazovat práci úředníka správního orgánu I. stupně tím, že mu diktuje konkrétní formulace rozhodnutí, a pak následně podané odvolání sám nebo prostřednictvím podřízených kolegů odmítne.
13. Žalobce poznamenal, že se pověřené úřední osobě dne 23. 11. 2018 telefonicky omluvil z nařízeného jednání a ověřoval, zda je s jeho dříve učiněnou písemnou omluvou obeznámena. Úřednice však žalobci ani během tohoto hovoru nesdělila, že by měl k omluvě předložit více, aby bylo možné ji považovat za řádnou omluvu. Dle jeho názoru

mohla úřednice k jeho telefonickému dotazu upřesnit případné chybějící formální náležitosti omluvy, pokud o fakticitě důvodů omluvy nebylo pochyb.

14. K rozhodnutí soudů, na které odkazoval žalovaný ve svém vyjádření, žalobce uvedl, že je žalovaný vykládá v rozporu s přestupkovým a správním právem, v rozporu se zásadami materiální pravdy, zdvořilosti a vstřícnosti.

E) Obsah správního spisu

15. Správní orgán I. stupně v předvolání svědka k ústnímu jednání k provedení důkazu svědeckou výpovědí ze dne 24. 10. 2018, č. j. OVV/17712/18-24, vyzval žalobce, aby se dne 26. 11. 2018 v 8.00 hodin dostavil do budovy Městského úřadu Hranice k ústnímu jednání s tím, že při něm proběhne provedení důkazu – svědecká výpověď žalobce. Zdůraznil, že je osobní účast žalobce nutná. Současně žalobce poučil, že pokud se bez náležité omluvy na předvolání nedostaví, může mu být uložena pořádková pokuta až do výše 50 000 Kč či může být k jednání předveden. Předvolání bylo žalobci doručeno dne 2. 11. 2018 osobním převzetím na poště.
16. Dne 22. 11. 2018 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno podání nazvané jako „Omluvenka a Žádost“, ve které žalobce uvedl: „*omlouvám se z jednání Vámi nařízeného dne 26. 11. 2018, neschopenku přikládám. Navrhuji obratem odvolat ostatní předvolané telefonem či mailem. V zájmu korektního řízení z Vám známých nově písemně dokladovaných důvodů žádám o změnu oprávněné úřední osoby*“. Přílohou omluvy bylo rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti C 8605883 ze dne 22. 11. 2018, s razítkem a podpisem MUDr. Z. Z., A. S. s. r. o. V rozhodnutí o pracovní neschopnosti je uvedeno, že je žalobce neschopen od 20. 11. 2018, datum ošetření nebo kontroly 28. 11. 2018.
17. Z úředního záznamu Ing. D. K. ze dne 23. 11. 2018 vyplývá, že žalobce s touto oprávněnou úřední osobou téhož dne telefonicky hovořil a zjišťoval skutečnosti týkající se omluvy z ústního jednání.
18. Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 24. 1. 2019, č. j. OVV/17712/18-34, uložil žalobci pořádkovou pokutu ve výši 1500 Kč za závažné ztížení postupu správního orgánu tím, že se žalobce dne 26. 11. 2018 bez náležité omluvy nedostavil na předvolání ke správnímu orgánu I. stupně k provedení důkazu svědeckou výpovědí. V odůvodnění uvedl, že dne 26. 11. 2018 se uskutečnilo ústní jednání, ke kterému byl žalobce předvolán, ale ten se bez řádné omluvy nedostavil. Omluva ze dne 22. 11. 2018 včetně rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti podle správního orgánu I. stupně neprokazovaly, že se žalobce skutečně nemohl k ústnímu jednání dostavit.
19. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojil žalobce odvoláním ze dne 22. 2. 2019. V něm namítal, že Ing. K. má vůči němu hrubě nepřátelský vztah, má osobní zájem na výsledku řízení, pro který lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti, s přímým vlivem na vedení a výsledek řízení. Na více než dvou stranách odvolání popsal konkrétní důvody, které jej vedly k závěru o podjatosti Ing. K. v předchozích, ale i v probíhajícím řízení. V odvolání žalobce dále brojil proti tomu, že správní orgán I. stupně neuznal jeho omluvu z nařízeného ústního jednání. Měl za to, že se jednalo o náležitou omluvu, což dokládal lékařskou zprávou MUDr. Z. Z. ze dne 20. 2. 2019. Ve zprávě je uvedeno, že „*výše jmenovaný práce neschopen od 20. 11. 2018 do 7. 12. 2018. Vzhledem k onemocnění vypsána DPN č. X a uložen klid na lůžku*“.

20. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí na straně 5 uvedl, že omluva žalobce „byla včasná, avšak nebyla dostatečně odůvodněná, když z přiloženého rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti neplyne, zda zdravotní indispozice odvolatele omezuje v pohybu nebo má nařízený klid na lůžku“. Na straně 7 napadeného rozhodnutí doplnil, že původně nenáležitou omluvu nelze dodatečně (zpětně) učinit náležitou doložením důvodnosti této omluvy až v podaném odvolání a tak nedostatek náležité omluvy zhojit, jelikož by to odporovalo znění zákona. Podle žalovaného náležitost omluvy musí být v okamžiku ukládání pořádkové pokuty hodnocena současně jak co do včasnosti, tak co do důvodnosti. Uvedl, že „odvolatel k odvolání přiložil lékařskou zprávu, ze které plyne, že v období od 20. 11. 2018 do 7. 12. 2018 měl nařízen klid na lůžku. Touto zprávou tedy dodatečně doložil důvodnost své omluvy“. Žalovaný však dodal, že „tento argument“ byl uplatněn pozdě a nemůže učinit omluvu náležitou zpětně, neboť tímto „argumentem“ žalobce disponoval již v době, kdy mu bylo rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti vystaveno, tedy 20. 11. 2018. K námitce podjatosti Ing. K. žalovaný na straně 7 napadeného rozhodnutí uvedl, že „námitky odvolatele, které se týkaly Ing. D. K., tedy nebyly odvolacím orgánem vypořádány, jelikož nesměřovaly do předmětu napadeného rozhodnutí“.

F) Posouzení věci krajským soudem

21. Krajský soud ověřil, že žalobu podala osoba k tomu oprávněná, po vyčerpání řádných opravných prostředků a žaloba splňuje všechny formální náležitosti. Žalobce podal žalobu ve lhůtě dle § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Je tedy věcně projednatelná.
22. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
23. Krajský soud se nejprve zabýval námitkami žalobce, že jeho omluva z ústního jednání ze dne 22. 11. 2018 byla řádná.
24. Podle § 59 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“) *správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná. Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětiddenním předstihem. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.* V nyní posuzované věci není sporu o tom, že bylo žalobci předvolání řádně doručeno a že žalobce na toto předvolání reagoval včasnou omluvou ze dne 22. 11. 2018. K této omluvě žalobce přiložil rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti č. X ze dne 22. 11. 2018, s razítkem a podpisem MUDr. Z. Z., A. S. s. r. o., ze kterého vyplývá, že byl žalobce práce neschopen od 20. 11. 2018. Žalobce měl za to, že z předloženého rozhodnutí o pracovní neschopnosti automaticky vyplývá, že se žalobce nemohl k ústnímu jednání dostavit. S tímto tvrzením se krajský soud neztotožňuje. V předmětném rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti je toliko uvedeno, že je žalobce neschopen od 20. 11. 2018, dále obsahuje údaj o datu ošetření nebo kontroly 28. 11. 2018. Z rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti nevyplývá žádná konkretizace důvodů pracovní neschopnosti či informace o tom, že byl žalobci uložen klid

na lůžku. Za této situace se nelze ztotožnit s žalobcem v tom, že by samotné rozhodnutí o pracovní neschopnosti bez dalšího dokládalo, že se žalobce nemohl k ústnímu jednání dostavit.

25. V posuzované věci správní orgán I. stupně žalobci uložil pořádkovou pokutu ve výši 1500 Kč za závažné ztížení postupu správního orgánu tím, že se žalobce dne 26. 11. 2018 bez náležité omluvy nedostavil na předvolání ke správnímu orgánu I. stupně k provedení důkazu svědeckou výpovědí. Správní orgán I. stupně vycházel z § 62 odst. 1 písm. a) s. ř., podle kterého *správní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu*. Krajský soud připomíná, že hodnocení toho, zda se v konkrétním případě jedná o omluvu, kterou lze považovat za náležitou, přísluší správnímu orgánu. Jedná se o jeho zákonem svěřené diskreční oprávnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2007, č. j. 4 As 4/2007 – 3, nebo ze dne 30. 5. 2008, č. j. 2 As 16/2008 – 41). Toto hodnocení provádí správní orgán i s ohledem na dosavadní průběh řízení. Podmínky pro to, aby mohl správní orgán posoudit omluvu za náležitou, vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 As 25/2013-23. Uvedl, že „*musí být splněny tři podmínky: 1) Obviněný se musí omluvit neodkladně, tedy ihned, jakmile mu to okolnosti dovolí. Z toho pohledu nebude náležitá např. omluva učiněná těsně před jednáním z důvodu, o němž obviněný věděl a mohl jej sdělit již dříve. 2) V omluvě musí být uveden důvod, který obviněnému účast na jednání znemožňuje. Tomuto požadavku nevyhoví např. omluva s vágním odvoláním se na vyřizování důležitých záležitostí. 3) Důvod omluvy musí být doložen, obviněný tedy musí své tvrzení v rámci objektivních možností prokázat*“. V posuzované věci se správní orgán I. stupně omluvou žalobce ze dne 22. 11. 2018 řádně zabýval a dospěl k závěru, že omluva sice byla podána včas, ale o náležitou omluvu se nejednalo, protože z omluvy žalobce ze dne 22. 11. 2018 ani z rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti se nepodává, že se žalobce skutečně nemohl k ústnímu jednání dostavit. S tímto závěrem se krajský soud plně ztotožňuje.
26. Krajský soud se zabýval omluvou z ústního jednání ze dne 22. 11. 2018 a v souladu se správním orgánem I. stupně dospěl k závěru, že z textu omluvy ani – jak již bylo uvedeno shora – z rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti skutečně nevyplývá, z jakých konkrétních zdravotních důvodů došlo k pracovní neschopnosti žalobce a zda lékař žalobci uložil klid na lůžku; omluva ani rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti tak neobsahovaly jakýkoliv údaj, ze kterého by vyplývalo, že se žalobce skutečně nemohl k ústnímu jednání dostavit. V této souvislosti lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 – 32, podle kterého „*vzhledem ke smyslu zákona se za náležitou omluvu bude považovat taková, jejíž důvody skutečně znemožňují účastnit se nařízeného správního řízení. Těmito důvody může být hospitalizace nebo jiné skutečnosti prokazatelně zamezující pohybu osoby a tedy znemožňující dostavit se na místo nařízeného jednání. Lékařská zpráva, která nezakazuje cestování ani nepředepisuje klid na lůžku, nemůže být považována za řádnou omluvu, která opravňuje stěžovatele nedostavit se ke správnímu řízení*“ (shodně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2017, č. j. 6 As 151/2016-19). Správní orgán I. stupně proto nepochybil, pokud dospěl ve svém rozhodnutí k závěru, že omluva žalobce ze dne 22. 11. 2018 nebyla náležitá.
27. Krajský soud se dále zabýval tím, zda s ohledem na nová tvrzení a důkazy uvedené v odvolání posoudil náležitost omluvy řádně i žalovaný v napadeném rozhodnutí.

28. Krajský soud ze správního spisu zjistil, že žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojil dne 22. 2. 2019 odvoláním, ke kterému přiložil lékařskou zprávu ze dne 20. 2. 2019. V ní MUDr. Z. Z. uvedla, že byl žalobce „*práce neschopen od 20. 11. 2018 do 7. 12. 2018. Vzhledem k onemocnění vypsaná DPN č. X a uložení klid na lůžku*“. Lékařská zpráva tak doplnila skutečnosti svědčící o tom, zda se žalobce mohl k ústnímu jednání dostavit či nikoli. Žalovaný měl však za to, že k odvolání předložený důkaz nemůže na náležitosti omluvy ze dne 22. 11. 2018 ničeho změnit, jelikož byl předložen opožděně. S tímto závěrem se krajský soud neztotožňuje z níže uvedených důvodů:
29. Podle § 62 odst. 5 s. ř. *účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je pouze osoba, které má být pořádková pokuta uložena. Prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí.*
30. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyslovil, že nedostatky omluvy nelze zhojit v odvolacím řízení, protože omluva musí být náležitá již v okamžiku ukládání pořádkové pokuty. Žalovaný uvedl, že „*odvolatel k odvolání přiložil lékařskou zprávu, ze které plyne, že v období od 20. 11. 2018 do 7. 12. 2018 měl nařízen klid na lůžku. Touto zprávou tedy dodatečně doložil důvodnost své omluvy*“. Podle žalovaného sice žalobce v odvolání předložil důkaz, který prokázal nemožnost dostavit se k ústnímu jednání, ale předložil jej opožděně, a proto z něj žalovaný nevycházel. Dle krajského soudu uvedený závěr neobstojí.
31. Jak vyplývá ze shora citovaného ustanovení § 62 odst. 5 s. ř., prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí. V posuzované věci se tak žalobce poprvé dozvěděl o tom, že se z ničeho – ani z rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti – nepodává, že se žalobce nemohl dostavit k ústnímu jednání, až z rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Proto teprve v rámci odvolání proti tomuto rozhodnutí měl žalobce možnost předložit důkaz, kterým by pochybnosti o náležitosti omluvy odstranil a prokázal, že skutečně existovala přímá souvislost mezi jeho pracovní neschopností a nedostavením se k jednání, což bylo základem jeho omluvy ze dne 22. 11. 2018.
32. Dle krajského soudu je třeba zdůraznit, že žalobce již k omluvě ze dne 22. 11. 2018 přiložil důkaz, o němž se domníval, že dostatečně zdůvodňuje jeho nedostavení se k ústnímu jednání. Žalobce se o tom, že rozhodnutí o dočasné neschopnosti není s to prokázat odůvodněnost jeho absence při jednání, dozvěděl tedy až z rozhodnutí správního orgánu I. stupně. S ohledem na tuto skutečnost si vyžádal vypracování lékařské zprávy, která doplnila informace, které správnímu orgánu chyběly k tomu, aby zhodnotil omluvu jako náležitou. Za této situace, kdy žalobce v odvolacím řízení řádně doložil, že se skutečně ze zdravotních důvodů nemohl k ústnímu jednání dostavit, přičemž konkretizoval a prokázal tvrzení uvedené v omluvě ze dne 22. 11. 2018, nepostupoval žalovaný správně, pokud se nově předloženým důkazem nezabýval. Krajský soud uzavírá, že žalobce neměl vzhledem ke specifikům řízení o pořádkové pokutě možnost se o svém pochybení dozvědět dříve než z rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž nedostatky omluvy, které shledal správní orgán I. stupně, při první možné příležitosti napravit. Závěry krajského soudu o tom, že je možné i v odvolacím řízení předložit nové důkazy týkající se omluvy, podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2015, č. j. 10 As 251/2014-53, podle kterého „*jestliže stěžovatel ani dodatečně před žalovaným neprokázal existenci důležitého důvodu jeho nepřítomnosti na nařízeném ústním jednání, nebylo možno jeho omluvu považovat za náležitou*“. Z uvedeného vyplývá, že i Nejvyšší správní soud dodatečně prokázání důvodnosti omluvy se zohledněním konkrétních okolností jednotlivých věcí nevylučuje. Krajský soud považuje za nutné zdůraznit, že se v posuzované věci jednalo o

specifické řízení, a to řízení o uložení pořádkové pokuty. V rámci tohoto řízení správní orgán prostřednictvím pořádkové pokuty sankcionuje subjekt za to, že nesplnil svou povinnost; účelem pokuty je subjekt k řádnému plnění povinností donutit. V této věci však žalobce v rámci odvolacího řízení prokázal, že se nemohl dostavit k ústnímu jednání z objektivních důvodů a že jeho omluva ze dne 22. 11. 2018 byla řádná. Za této situace by se dle krajského soudu jednalo o čirý formalismus, pokud by žalovaný i po předložení nových důkazů setrval na závěru, že se žalobce nedostavil k ústnímu jednání bez náležité omluvy, a za toto jednání mu uložil pořádkovou pokutu.

33. Krajský soud uzavírá, že žalovaný pochybil, pokud měl za to, že žalobce nebyl oprávněn zhojit nedostatky omluvy ze dne 22. 11. 2018 v rámci odvolacího řízení a že žalobce předložil lékařskou zprávu opožděně. Námitka žalobce týkající se nesprávného posouzení náležitosti omluvy žalovaným tak byla důvodná.
34. Krajský soud se dále zabýval namítanou podjatostí Ing. K. Nejprve krajský soud zkoumal, zda byl žalobce oprávněn brojit proti podjatosti pověřené úřední osoby v řízení o pořádkové pokutě. V této souvislosti je třeba zmínit, že přestože je ukládání pokuty za pořádkové delikty charakterizováno i tím, že se děje "uvnitř" jiného, "hlavního" řízení, správní řád v § 62 s. ř. upravuje některé instituty řízení o pořádkové pokutě zcela samostatně, jak je tomu např. u vymezení účastníků řízení o pořádkové pokutě, což má na posuzovanou věc zásadní vliv. Podle § 65 odst. 5 s. ř. *účastníkem řízení o uložení pořádkové pokuty je pouze osoba, které má být pořádková pokuta uložena.* Podle § 14 odst. 3 s. ř. *účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví.* V posuzované věci byl žalobce účastníkem řízení o pořádkové pokutě, byl proto v souladu se shora citovaným § 14 odst. 3 s. ř. oprávněn brojit námitkou podjatosti proti úřední osobě, která rozhodnutí o pořádkové pokutě vydala. Postavení žalobce se tak liší v řízení o pořádkové pokutě, kde byl účastníkem, a v řízení o přestupku, kde měl postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku.
35. Poté, co krajský soud vyřešil, zda právní úprava umožňovala žalobci podat námitku podjatosti, se zabýval obsahem odvolání a vypořádáním odvolacích námitek. Krajský soud zjistil, že žalovaný v napadeném rozhodnutí ke konkrétním a rozsáhlým odvolacím námitkám toliko vyslovil, že *„námitky odvolatele, které se týkaly Ing. D. K., tedy nebyly odvolacím orgánem vypořádány, jelikož nesměřovaly do předmětu napadeného rozhodnutí“.* Takovéto odůvodnění je nesprávné a nedostatečné. Krajský soud se zabýval obsahem odvolání a zjistil, že žalobce např. na str. 3 odvolání uvedl, že *„pokuta 1.500 Kč je důsledkem přehliživého osobního hrubě nepřátelského vztahu Ing. Kašovské k mé osobě“*, *„úřednice má zřejmý osobní zájem na výsledku řízení, pro který lze důvodně pochybovat o její nezáujatosti“*, apod. Nejen z uvedených citací jasně vyplývá, že žalobce nevztahoval námitky podjatosti vůči Ing. K. pouze na řízení o přestupku, jehož řádný průběh měla pořádková pokuta žalobce zaručit, ale žalobce brojil proti podjatosti Ing. K. i ve vztahu k řízení o pořádkové pokutě.
36. Ze shora uvedeného tak vyplývá, že se měl žalovaný námitkou podjatosti zabývat buď věcně, nebo přezkoumatelným způsobem ve vztahu k řízení o pořádkové pokutě vysvětlit, proč se jí nezabýval. Žalovaný naopak odkazoval pouze na vztah námitek podjatosti a přestupkového řízení, což se míjí s obsahem odvolání. Krajský soud s ohledem na vyslovené závěry shledal v této části napadené rozhodnutí vadným ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Z uvedených důvodů je námitka nesprávného a nedostatečného posouzení námitek podjatosti důvodná.

37. Žalobce dále namítal porušení zásady dvouinstančnosti řízení. Obecně tvrdil, že správní orgán I. stupně rozhodoval podle pokynu žalovaného. K tomu krajský soud uvádí, že obecnost žalobního bodu ovlivňuje způsob, jakým se krajský soud s tímto žalobním bodem vypořádá. Jak uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku sp. zn. 1 Azs 244/2004: „*Soudní přezkum správních rozhodnutí se vždy odehrává v mezích určité a přesně stanovených; stanovit je náleží žalobci. Soudní řád správní neumožňuje soudům provádět jakýsi ‚obecný přezkum‘: to by totiž popíralo smysl institutu žalobního bodu, který právě slouží k tomu, aby činnost soudu nebyla bezbřehá. (...) Tento ‚obecný přezkum‘ by ostatně vnášel nerovnost mezi ty žalobce, kteří nic konkrétního neuvedli a spokojili se s citací zákonných ustanovení, resp. s prostým vyjádřením nesouhlasu se správním rozhodnutím, a ty žalobce, kteří – poslušní zákonných požadavků – zformulovali relativně přesné a zdůvodněné výtky proti několika konkrétním postupům a závěrům správního orgánu.*“ Jak dále zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 Azs 92/2005: „*Žalobce je povinen vylicít, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami.*“. Krajský soud vycházel z uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu a shledal, že žalobce v posuzované věci svá tvrzení o porušení dvouinstančnosti řízení nijak nekonkretizoval, neosvědčil a ze správního spisu tato skutečnost nevyplývá. Je třeba také zmínit, že pro účely správního soudnictví je třeba na správní řízení, které je vedeno ve dvou stupních, nahlížet jako na jeden celek, což znamená, že i případné vady rozhodnutí správního orgánu I. stupně mohou být zhojeny v odvolacím řízení (viz např. rozsudky ze dne 28. 2. 2007, č. j. 7 As 72/2006 – 167, ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 – 48, ze dne 30. 11. 2010, č. j. 9 As 37/2010 – 217, nebo ze dne 24. 4. 2015, č. j. 8 Afs 20/2013 – 101, č. 3319/2016 Sb. NSS). Vztah řízení před správním orgánem I. stupně a odvolacího řízení je velmi úzký, v posuzované věci však dle krajského soudu ze správního spisu nepodává, že by dvouinstančnost řízení byla jakkoli porušena. Z uvedených důvodů dospěl krajský soud k závěru, že námitka týkající se porušení dvouinstančnosti řízení není důvodná.

G) Závěr a náklady řízení

38. S ohledem na výše uvedené závěry krajský soud zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené pro nezákonnost a vady řízení, a to podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. bez nařízení jednání. Současně krajský soud vrací věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Povinností žalovaného bude v dalším řízení zabývat se důkazy nově předloženými v odvolacím řízení a současně učinit přezkoumatelnou úvahu o námitce podjatosti. Žalovaný je právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
39. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že v řízení procesně úspěšný žalobce má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce v celkové výši **15 342 Kč** tvoří: 1) zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a 2) náklady za zastupování advokátem, stanovené v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „AT“), jako odměna za zastupování ve výši 9 300 Kč za 3 provedené úkony právní služby (převzetí věci, sepsí žaloby, replika žalobce ze dne 19. 8. 2019) dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) AT, tj. 3 100 Kč za jeden úkon, a dále náhrada hotových výdajů za provedené úkony ve výši 900 Kč dle § 13 odst. 4

AT, tj. 300 Kč za jeden úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, náleží mu zvýšení odměny a hotových výdajů o 21 % z částky 10 200 Kč, tj. 2 142 Kč.

40. Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.), uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 28. ledna 2020

JUDr. Zuzana Šnejdrlová, Ph.D. v. r.
předsedkyně senátu