



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla ve věci

žalobkyně: **I. S.,**
zastoupená advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha 8

proti
žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 1039/32, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2017, č. j. MPO 75283/2017,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 4. 12. 2017, č. j. MPO 75283/2017, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „žalovaný“) zamítlo její odvolání proti

rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru živnostenského a občanskosprávního (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 29. 8. 2017, č. j. MHMP 1299341/2017. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně uložil žalobkyni pořádkovou pokutu ve výši 1 500 Kč za bezdůvodné nedostavení se na výzvu k podání nezbytného vysvětlení ve smyslu § 137 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

2. Ze správního spisu k dané věci vyplynulo, že písemností ze dne 25. 7. 2017, č. j. MHMP 1148575/2017 (dále jen „předvolání“), byla žalobkyně předvolána ke správnímu orgánu I. stupně na den 16. 8. 2017 v 14:00 hodin k prověření došlého oznámení – úředního záznamu Městské policie hl. m. Prahy, Obvodního ředitelství Praha 1, č. j. MPPH-42654/2017/OŘ, ze dne 29. 3. 2017 ve věci důvodného podezření z porušení § 1 odst. 1 v návaznosti na § 1 odst. 11 nařízení hl. m. Prahy č. 9/2011 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vydává tržní řád (dále jen „tržní řád“). K protiprávnímu jednání mělo dojít dne 27. 3. 2017 kolem 18:10 hod. v lokalitě Praha 1, náměstí Republiky.
3. V předvolání byla žalobkyně vyzvána, aby s sebou přinesla občanský průkaz či jiný platný průkaz totožnosti a s ohledem na obsah úředního záznamu rovněž smlouvu prokazující pracovní nebo obdobný právní vztah se společností TOURS AND RENT, s. r. o., IČ 28691270 (název této firmy byl uveden na tabulce připevněné na elektrické koloběžce, která sloužila jako reklama dané firmy).
4. Předvolání bylo žalobkyni doručeno dne 29. 7. 2017, žalobkyně se však ve stanovený den (16.8.2017) k podání vysvětlení nedostavila. Namísto toho správní orgán I. stupně dne 10. 8. 2017 obdržel písemnost ze dne 9. 8. 2017, v níž stálo: *„Já, I. S., odepírám výpověď, kdy podáním výpovědi bych způsobila riziko stíhání pro podezření ze spáchání přestupku sobě, nebo osobě blízké“*.
5. Dne 29. 8. 2017 správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí, č. j. MHMP 1299341/2017, kterým žalobkyni uložil pořádkovou pokutu ve výši 1 500 Kč za bezdůvodné nedostavení se na výzvu k podání nezbytného vysvětlení. V odůvodnění odkázal na § 137 odst. 1 a 2 správního řádu a uvedl, že respektuje právo žalobkyně odeprít výpověď, ovšem předmětem podání vysvětlení mohou být i skutečnosti a okolnosti, které u předvolávaného nezakládají právo odeprít podání vysvětlení. Až teprve na místě má předvolaný právo odeprít podání vysvětlení ohledně konkrétních dotazů. Žalobkyně byla rovněž poučena o následcích neuposlechnutí výzvy.
6. Proti rozhodnutí podala žalobkyně dne 13. 9. 2017 odvolání. V něm uvedla, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně považuje za nezákonné, neboť v dané věci včas a řádně písemně odeprěla výpověď. Osobní účast by byla nadbytečná, neboť žalobkyně by pouze ústně odeprěla výpověď. Vysvětlení bylo odepráno důvodně, neboť žalobkyni ve věci hrozilo obvinění.
7. Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím. V něm uvedl, že žalobkyně nemohla předem vědět, na co bude dotazována, a proto nebyla oprávněna předem odeprít výpověď. Závažným důvodem dle § 137 správního řádu mohou být pouze skutečnosti, které fakticky brání dostavit se (např. nemoc doložená lékařským potvrzením nebo pobyt v cizině doložený příslušným dokladem). V ostatních případech má žalobkyně povinnost dostavit se ke správnímu orgánu a vyslechnout si otázky kladené k podání vysvětlení, aby mohla dospět k závěru, že má v dané situaci zákonné právo odeprít výpověď.

II. Podání účastníků řízení

8. Žalobkyně v žalobě namítá, že ve věci písemně odepřela výpověď, což vylučuje, aby proti ní bylo užito pořádkové opatření. Žalovaný v napadaném rozhodnutí tvrdí, že předmětem vysvětlení mohly být skutečnosti, které by nezakládaly právo žalobkyně k odepření výpovědi. V takovém případě však žalobkyně neměla být pokutována za bezdůvodné nedostavení se na výzvu k podání vysvětlení, ale za neoprávněné odepření výpovědi. Nadto žalovaný neuvádí žádnou konkrétní skutečnost, pro kterou by žalobkyni nesvědčilo právo odepřít výpověď, ačkoliv ho v tomto směru tíží důkazní břemeno. Žalovaný pouze tvrdí, že předmětem podání vysvětlení mohou být skutečnosti, které nezakládají právo odepřít vysvětlení, nikoliv že tyto skutečnosti byly předmětem požadovaného vysvětlení.
9. Žalobkyně je přesvědčena, že ať by k dané věci uvedla cokoli, mohla by její výpověď přispět k jejímu stíhání pro přestupek. Žalobkyni svědčí právo odepřít výpověď jako celek, neboť vysvětlení bylo požadováno „*k prověření oznámení Městské policie hl. m. Prahy (...) o podezření z porušení ustanovení § 1 odst. 1 v návaznosti na § 1 odst. 11 tržního řádu*“. Je tedy zřejmé, že v návaznosti na sdělené informace bude či nebude zahájeno přestupkové řízení.
10. Žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 As 128/2013-37, podle něhož je vyloučeno, aby správní orgán použil proti předvolané osobě pořádková opatření, pokud tato osoba sdělila, že hodlá odepřít výpověď pro jí či osobě blízké hrozící nebezpečí postihu za přestupek. Názor Nejvyššího správního soudu je jednoznačný a byl potvrzen i v navazujících rozsudcích.
11. Žalobkyně žádá, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že v předvolání k podání vysvětlení nebylo uvedeno, vůči jaké osobě bude řízení zahájeno. Z jeho textu je naopak zřejmé, že vysvětlení se mělo spíše týkat společnosti TOURS AND RENT, s. r. o., neboť žalobkyně byla vyzvána, aby s sebou donesla doklady prokazující pracovněprávní vztah k této společnosti. Výpovědi v tomto ohledu a předložením příslušných dokladů mohla být ozřejměna otázka, zda se přestupku dopustila jmenovaná společnost. Vysvětlení tedy mělo sloužit k získání informací za účelem ujasnění, zda vůbec a vůči komu zahájit přestupkové řízení. Ve vztahu ke společnosti TOURS AND RENT, s. r. o., tedy žalobkyně měla povinnost vypovídat.
13. Se společností TOURS AND RENT, s. r. o., bylo provázáno více osob a správní orgán I. stupně předvolal žalobkyni (jakož i další osoby) k podání vysvětlení, neboť neměl dostatek informací k zahájení konkrétního přestupkového řízení. Pokud by správní orgán měl za prokázané, že se daného přestupku žalobkyně dopustila, nepředvolával by ji k podání vysvětlení, ale bez dalšího by s ní zahájil přestupkové řízení.
14. Žalovaný odkazuje na přecházející část rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 128/2013-37, dle níž má zásadně každý povinnost dostavit se na předvolání ke správnímu orgánu k podání vysvětlení, i ten kdo je podezřelý ze spáchání přestupku. Pokud se žalobkyně na výzvu nedostavila, nebylo zřejmé, zda jí svědčí právo odepřít výpověď.
15. Žalovaný žádá, aby soud žalobu zamítl.

16. V replice ze dne 23. 4. 2018 žalobkyně dodala, že argumentace žalovaného směřuje spíše proti právu odepřít výpověď, nikoliv proti právu nedostavit se k podání vysvětlení. Pokud předvolaný odepře podat vysvětlení, pak se nemusí ke správnímu orgánu dostavovat. Žalobkyně nebyla potrestána za bezdůvodné odepření podání vysvětlení, ale za to, že se na výzvu nedostavila ke správnímu orgánu. Pokud tedy žalovaný zastává názor, že nebyl naplněn zákonný důvod pro odepření výpovědi, měl žalobkyni potrestat za bezdůvodné odepření výpovědi, nikoliv za to, že se nedostavila k podání vysvětlení.
17. Žalobkyně tvrdí, že s ohledem na obsah výzvy jí hrozilo obvinění, neboť nepochybně jednala protiprávně, když na ulici nabízela službu v rozporu s tržním řádem. Žalobkyně je přitom samostatným živnostníkem (IČ 05845785) a předmětný den nepracovala pro společnost TOURS AND RENT, s. r. o. Vzhledem k tomu, že žalobkyně měla s touto společností uzavřenou smlouvu o obchodním zastoupení a nikoliv pracovní smlouvu, vystavovala by se sama riziku postihu za daný správní delikt. Je přitom zřejmé, že první otázka správního orgánu by směřovala právě na pracovněprávní vztah žalobkyně ke společnosti TOURS AND RENT, s. r. o., a z její odpovědi by vyplynulo, že sama žalobkyně odpovídá za dané protiprávní jednání. Ostatně porušení tržního řádu je i přestupkem fyzické osoby podle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“). Je zcela nerozhodné, že se správní orgány dle svého tvrzení zaměřovaly na správní delikt společnosti TOURS AND RENT, s. r. o., neboť i sama žalobkyně mohla být za jednání deliktně odpovědná. Žalobkyně byla nepochybně podezřelá z přestupku, byť ji tak správní orgány výslovně neoznačily.

III. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

18. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.
19. Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
20. Dle § 137 odst. 1 správního řádu „k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřuje správní orgán nezbytná vysvětlení. Správní orgán dále opatřuje vysvětlení potřebná k určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí, stanoví-li tak zvláštní zákon. Vysvětlení může požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. Při opatřování vysvětlení se obdobně užijí ustanovení o předvolání (§ 59) a předvedení (§ 60). O odepření vysvětlení obdobně platí to, co pro odepření součinnosti při dokazování a zákazu výslechu“.
21. Dle § 137 odst. 2 správního řádu „každý je povinen podat správnímu orgánu vysvětlení podle odstavce 1. Tomu, kdo bezdůvodně odepře podat vysvětlení, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu (§ 62) až do výše 5 000 Kč“.
22. Dle § 59 věty čtvrté „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“.

23. Dle § 55 odst. 4 správního řádu „výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt“.
24. Dle § 46 odst. 1 přestupkového zákona „přestupkem je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až 45, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů“.
25. Institut podání vysvětlení dle § 137 správního řádu obecně slouží k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění správního orgánu, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední. V případě prověřování oznámení o spáchání přestupku (při němž se po zrušení přestupkového zákona č. 200/1990 Sb. subsidiárně uplatní správní řád) podání vysvětlení umožňuje správnímu orgánu získat informace, zda vůbec a případně vůči komu zahájit přestupkové řízení.
26. Povinnost dostavit se na předvolání ke správnímu orgánu k podání nezbytného vysvětlení má zásadně každý, a to i ten, kdo je podezřelý ze spáchání přestupku. Pouze ten však má nezpochybnitelné právo vysvětlení odepřít z důvodu, že mu či osobě blízké hrozí nebezpečí postihu za přestupek či trestný čin, o čemž musí být řádně a prokazatelně poučen, a to předtím, než začne vypovídat. V případě, že by podezřelý ze spáchání přestupku odepřel podání vysvětlení z uvedených důvodů, byl by jakýkoli další nátlak v podobě opakovaného předvolání či použití pořádkových opatření směřující k dostavení se ke správnímu orgánu vyloučen (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 As 128/2013-37, a ze dne 18. 11. 2015, č. j. 9 As 106/2015-40). Uvedeným je naplněno dodržování principu zákazu sebeobviňování, který je součástí práva na spravedlivý proces plynoucí z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 254/2016-39).
27. Pokud v dané věci soud posoudil, zda lze považovat odepření žalobkyně podat vysvětlení za důvod, který by vyloučil uložení pořádkové pokuty dle § 137 odst. 2 správního řádu, dospěl k závěru, že tomu tak je.
28. Je sice pravdou, že žalobkyně nebyla v předvolání výslovně označena za osobu podezřelou, z textu předvolání však plyne, že vysvětlení je požadováno k prověření oznámení Městské policie hl. m. Prahy ohledně podezření z porušení § 1 odst. 1 v návaznosti na § 1 odst. 11 tržního řádu. Toto oznámení bylo správnímu orgánu I. stupně předáno úředním záznamem ze dne 29. 3. 2017, č. j. MPPH 42654/2017/OŘ 1, podle něhož se žalobkyně „stala podezřelá ze spáchání přestupku dle § 46 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., jelikož svým jednáním porušila nařízení hl. m. Prahy č. 26/2005 Sb., a to § 1 a § 3 písm. c)“. Byť platí, že označení žalobkyně v oznámení městské policie není pro správní orgán určující (jen on sám si totiž činí úsudek, zda je možné zahájit přestupkové řízení vůči určité osobě či nikoliv), s ohledem na obsah oznámení a okolnosti případu byla žalobkyně v postavení potencionálního pachatele daného přestupku.
29. Na uvedeném nemůže nic změnit ani argumentace žalovaného, že vysvětlení se mělo spíše týkat společnosti TOURS AND RENT, s. r. o., neboť žalobkyně byla v předvolání vyzvána, aby s sebou donesla doklady prokazující pracovní právní vztah k této společnosti. Základní zjištění, zda je dané jednání přiřitatelné uvedené společnosti, má totiž přímý vliv na případnou odpovědnost žalobkyně; pokud by zjištěné jednání nebylo této společnosti přiřitatelné, žalobkyně sama by se dopustila přestupku dle § 46 odst. 1 přestupkového zákona. Uvedené platí tím spíše, že žalobkyně je osobou samostatně výdělečně činnou, jejíž

oprávnění vzniklo dle údajů z registru živnostenského podnikání ke dni 9. 2. 2017 (tedy více než měsíc přede dnem, kdy mělo dojít k protiprávnímu jednání) a jejím předmětem činnosti je mj. zprostředkování obchodu a služeb. Proto již odpověď na základní otázku ohledně pracovněprávního vztahu žalobkyně se společností TOURS AND RENT, s. r. o. (resp. předložení či nepřeložení dokladů prokazujících pracovněprávní vztah), by byla způsobilá založit nebezpečí postihu žalobkyně za přestupek či správní delikt.

30. Správní orgány tedy uložily žalobkyni pořádkovou pokutu v rozporu se zákonem, neboť žalobkyně řádně a včas písemně odepřela podat vysvětlení. Tento závěr je souladný rovněž s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 As 128/2013-37, uvedl: *„kdyby stěžovatelka v reakci na předvolání sdělila, že hodlá odepřít výpověď pro jí či osobě blízké hrozící nebezpečí postihu za přestupek (např. v písemné omluvě k předvolání), byl by jakýkoli další nátlak v podobě opakovaného předvolání či použití pořádkových opatření směřující k dostavení se ke správnímu orgánu vyloučen“*. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 18. 11. 2015, č. j. 9 As 106/2015-40. Ve všech těchto případech byla stěžovatelem osoba, která v předvoláních k podání vysvětlení nebyla výslovně označena za podezřelou, neboť z okolností případů nebylo zřejmé, kdo se šetřených přestupků dopustil. Nejvyšší správní soud v citovaných rozsudcích shledal uložení pořádkové pokuty zákonné, neboť dané osoby na předvolání správních orgánů nikterak nereagovaly a nevyužily svého práva odepřít podání vysvětlení; pokud by tak však učinily, jejich další postih ze strany správních orgánů by byl vyloučen.
31. Pro úplnost pak soud uvádí, že žalobkyni byla uložena pořádková pokuta dle § 137 odst. 2 správního řádu, tedy pro bezdůvodné odepření podání vysvětlení, avšak ve výroku rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že pokutu ukládá za *„bezdůvodné nedostavení se na výzvu k podání nezbytného vysvětlení“*. Jakkoli je z rozhodnutí jako celku patrné, že správní orgány trvaly na osobní účasti žalobkyně právě z toho důvodu, že neshledaly opodstatněné její paušální odepření podat vysvětlení, považuje soud za chybu, pokud byl jako důvod pro uložení pořádkové pokuty ve výroku uveden *„bezdůvodné nedostavení se na výzvu k podání nezbytného vysvětlení“*. Samotné nedostavení se na výzvu k podání vysvětlení totiž nelze a priori ztotožňovat s bezdůvodným odepřením podání vysvětlení. Na výrok správního rozhodnutí lze přitom klást maximální požadavky z hlediska jeho jasnosti, srozumitelnosti, přesnosti či určitosti; v tomto ohledu vykazuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně rovněž nedostatky.

IV. Závěr

32. Žalobkyně se svými námitkami tedy uspěla; městský soud proto zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
33. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) po 3100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (2 x 300 Kč) podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy žalobkyni náleží (3 000 + 6 200 + 600 =) 9 800 Kč.

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.

Praha 24. července 2019

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu