



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Petrem Sedlákem, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **D. P.**,
bytem
zastoupená advokátem JUDr. Emilem Flegelem
sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10

proti

žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**,
sídlem Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2017, č. j. KUOK 84051/2017, sp. zn. KÚOK/74484/2017/ODSH-SD/7658

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 22. 8. 2017, č. j. KUOK 84051/2017, sp. zn. KÚOK/74484/2017/ODSH-SD/7658 **se zrušuje** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Rozhodnutí Magistrátu města Prostějova, odboru občanských záležitostí – přestupkové oddělení, ze dne 27. 6. 2017, č. j. PVMU 86096/2017 16a, sp. zn. OZZ 1502/2017 Hu **se zrušuje**.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč k rukám právního zástupce žalobkyně JUDr. Emila Flegela, advokáta se sídlem K Chaloupkám 3170/2, 106 00 Praha 10, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou ze dne 15. 10. 2017 podanou u Krajského soudu v Ostravě domáhal zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Prostějova, odboru občanských záležitostí – přestupkového oddělení, ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. OZZ 1502/2017 Hu, kterým byla žalobci uložena pokuta za přestupek dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, porušením povinnosti stanovené v ustanovení § 4 písm. c) téhož zákona.
2. Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce následujícími námitkami. Předně namítl nezákonnost a neplatnost zahájení řízení a předvolání k ústnímu jednání, neboť oznámení o zahájení přestupkového řízení a předvolání k ústnímu jednání neobsahovalo v rozporu s ustanovením § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu podpis oprávněné úřední osoby. Řízení tak bylo proti žalobci zahájeno nezákonně. Zároveň podle žalobce bylo nezákonné i předvolání k jednání a správní orgán prvního stupně proto nebyl oprávněn projednat věc v nepřítomnosti žalobce. Ve vztahu k napadenému rozhodnutí namítl v této souvislosti jak jeho věcnou nesprávnost, tak i rozpor se zjištěným skutkovým stavem.
3. Dále žalobce brojil proti provedení ústního jednání i přes omluvu žalobce s tím, že poukázal na telefonickou omluvu žalobce. V této souvislosti namítl vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí a následně i to, že správní orgány nesplnili povinnost řádně posoudit podmínky umožňující projednat věc v jeho nepřítomnosti, neboť z jejich rozhodnutí není patrné, v čem nebyla jeho omluva náležitá.
4. V závěrečném žalobním bodu namítl procesní pochybení správního orgánu prvního stupně spočívající v nevyrozumění o možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť se podle jeho názoru žalovaný s touto námitkou dostatečně nevypořádal.
5. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 22. 1. 2018 navrhl zamítnutí žaloby s tím, že uplatněné žalobní námitky jsou nedůvodné. Zahájení řízení spadá dle žalovaného do diskreční pravomoci správního orgánu a není podmíněno souhlasem obviněného. Co se týče omluvy z jednání, nachází se ve spise pouze omluva týkající se předvolání k podání vysvětlení. Zároveň podle žalovaného dal správní orgán prvního stupně žalobci v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu reálnou možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
6. Žalobce v replice ze dne 9. 2. 2018 setrval na svých žalobních námitkách.
7. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

8. O jednotlivých žalobních námitkách uvážil soud následovně.
9. Soud se předně zabýval námitkou porušení ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu, neboť v případě, že by řízení před správním orgánem prvního stupně bylo zahájeno nezákonně, pak by byly nutně nezákonné i navazující úkony jak správního orgánu prvního stupně, tak i žalovaného. V nezákonně zahájeném řízení nelze totiž vydat zákonné rozhodnutí ani prvostupňové, ani druhostupňové.
10. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že po oznámení přestupku ze dne 10. 5. 2017 byl záznamem do správního spisu jako oprávněná úřední osoba k provádění úkonů správního orgánu označen V. H. Následně (bez záznamu pokynu ze strany oprávněné úřední osoby) byl žalobce předvolán k podání vysvětlení, přičemž v předvolání byl jako vyřizující osoba označen p. H., nicméně předvolání je za správní orgán podepsáno p. V. Po omluvě žalobce je následujícím úkonem správního orgánu „Oznámení a předvolání“ ze dne 7. 6. 2017, č. j. PVMU 76850/2017 16A.
11. Poslední citovanou listinou a) bylo žalobci oznámeno zahájení přestupkového řízení a b) byl žalobce předvolán k ústnímu jednání. V této listině je opětovně uveden jako vyřizující osoba p. H., avšak originál listiny založený ve správním spise je podepsán jinou osobu, pravděpodobně p. J. s dovětkem „za správní orgán“. S listinou je zároveň spojena doručka, ze které však nevyplývá, zda elektronická zpráva obsahovala zaručený elektronický podpis, případně či podpis obsahovala. Z obsahu správního spisu zároveň, stejně jako v případě předvolání k podání vysvětlení, nevyplývá, že by p. J. byla p. H. k jednání za správní orgán pověřena, resp. že p. H. dal pokyn k vyhotovení předmětné listiny. Dlužno dodat, že ze správního spisu nijak nevyplývá, kdo jsou p. V. a p. J., ani jaký mají vztah ke správnímu orgánu.
12. Z uvedeného je zřejmé, že v listině ze dne 7. 6. 2017 byly spojeny dva významné úkony správního orgánu, a to oznámení o zahájení přestupkového řízení podle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 72 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a předvolání k ústnímu jednání podle ustanovení § 59 správního řádu. Jestliže správní orgán oba tyto úkony spojil do jediné listiny, tak tato nutně musí splňovat minimální náležitosti pro oba uvedené úkony. Podle názoru zdejšího soudu je klíčové, aby zejména splňovala náležitosti oznámení o zahájení řízení, neboť nezákonnost tohoto úkonu by měla nutně fatální následky pro celé přestupkové řízení.
13. Zákon o přestupcích upravuje zahájení řízení v ustanovení § 67 a násl. s tím, že tato úprava neobsahuje vyrozumění účastníka řízení o zahájení řízení. Zároveň ustanovení § 73 odst. 1 přestupkového zákona počítá s tím, že procesní postavení obviněné vznikne teprve tehdy, jakmile proti je proti této osobě učiněn první procesní úkon. Zároveň podle odst. 2 má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Jelikož se v případě projednávaného přestupku jednalo o řízení, které bylo zahájeno z moci úřední, správní orgán prvního stupně řádně oznámil zahájení řízení žalobci úkonem dle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu.

14. Podle ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.
15. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012-32 věnoval mj. otázce určení oprávněné osoby, kde uvedl, že: „[p]odle § 15 odst. 4 správního řádu se o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou, provede záznam do spisu. Ani v tomto ohledu správní orgán I. stupně zákon neporušil. Stěžovatel i krajský soud se mylí, že snad ve spise musela být formálně vložena listina určující oprávněnou úřední osobu. Stěžovatel (stejně jako krajský soud) totiž přehlédl, že v daném případě bylo řízení zahájeno z moci úřední, a to podle § 46 odst. 1 správního řádu. Stalo se tak sdělením o zahájení správního řízení ze dne 10. 6. 2010, čj. OSA/P-726/10-D/7. Podle § 46 odst. 1 správního řádu oznámení o zahájení řízení z moci úřední musí mj. obsahovat jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Ustanovení § 46 odst. 1 je ve vztahu speciality k § 15 odst. 4 (shodně Vedral, J. Správní řád. Komentář, Praha, BOVA POLYGON 2012, s. 201). Ve sdělení byla jako osoba, která vyřizuje stěžovatelovu věc, uvedena paní E. M. Ta sdělení v souladu s § 46 odst. 1 podepsala a uvedla u sebe označení „pracovnice oddělení přestupků“. Nemělo tedy žádný smysl, aby vedle sdělení o zahájení řízení byl do spisu ještě vložen dokument, opětovně určující oprávněnou úřední osobu podle § 15 odst. 4; toto ustanovení, jak je vysvětleno shora, se tu totiž vůbec neuplatní. Ostatně stěžovatel si byl naprosto přesně vědom, kdo je oprávněnou úřední osobou. Již ve svém prvním podání ze dne 16. 6. 2010 uvedl E. M. jako osobu vyřizující jeho věc. Jeho pozdější argumentace se proto jeví jako značně účelová.“
16. Jakkoliv se citovaný rozsudek zabýval mírně odlišnou otázkou, pro souzenou věc z něj vyplývá několik skutečností. První z nich je, že záznam o určení oprávněné úřední osoby ze dne 15. 5. 2017 nemá význam pro řízení o přestupku zahájené dne 7. 6. 2017. Druhou z nich je, že klíčové je právě oznámení o zahájení řízení ze dne 7. 6. 2017 a tudíž z tohoto oznámení musí mj. jasně vyplývat, kdo je úřední osoba, která je oprávněna v řízení za správní orgán jednat, přičemž jsou jasně zákonem stanoveny požadavky na to, jak má být tato osoba identifikována. S oznámením o zahájení řízení je spojen okamžik, od kterého může obviněný z přestupku vykonávat svá práva. Je to úkon, který je klíčový pro celé řízení o přestupku, a jsou na něj proto kladeny jasné požadavky na jeho určitost a přesnost (např. otázka vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení je předmětem řady rozhodnutí správních soudů).
17. Stejně jako rozhodnutí vymezuje konec správního řízení (a jsou jím založena práva a povinnosti do budoucna), tak oznámení o zahájení řízení vymezuje jeho začátek (a odvíjí se od něj okamžik, od kdy může obviněný uplatňovat svá práva); a stejně jako zákon stanovuje formální náležitosti rozhodnutí, tak stanovuje i formální náležitosti oznámení o zahájení řízení.
18. V rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 34/2014-76, Nejvyšší správní soud zaujal názor, „že je nezbytné mít postaveno najisto, kdo rozhodnutí správního orgánu skutečně podepsal a zda se jednalo o osobu oprávněnou. Bez takového zjištění není možné považovat rozhodnutí bez

jakýchkoli pochybností za rozhodnutí správního orgánu, ve kterém jsou vyjádřeny skutečně a vážně míněné názory na zkoumanou otázku. K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 3 Azs 29/2005-64 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 7 Azs 200/2004-64 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz): Rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud je ve správním spise založeno vyhotovení rozhodnutí, které je opatřeno kulatým úředním razítkem, je na něm uvedeno jméno a funkce oprávněné osoby a u tohoto jména podpis jiné osoby se zkratkou vz., a krajský soud nezkoumal, o jakou osobu se jedná a zda byla oprávněna rozhodnutí podepsat. Pokud by totiž mohla podepsat rozhodnutí jakákoliv osoba, aniž by bylo zjištěno která, zcela by ztrácela význam úprava oprávněné úřední osoby prolínající se celým správním řádem. Účastník správního řízení navíc bez zjištění totožnosti rozhodující osoby například ani není schopen posoudit, zda oprávněná úřední osoba nemohla být ve věci podjatá.“

19. Podle názoru zdejšího soudu lze uvedený závěr Nejvyššího správního soudu vztáhnout i na oznámení o zahájení řízení. Z této listiny musí být jasné patrné, kdo je oprávněnou osobou a že příslušný úkon učinila oprávněná osoba. Oproti ustanovení § 69 odst. 1 správního řádu dokonce ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu výslovně neupravuje možnost nahradit na stejnopisu oznámení o zahájení řízení podpis oprávněné úřední osoby doložkou „vlastní rukou“ a uvedením jména, příjmení a podpisu osoby, která za písemné vyhotovení odpovídá.
20. V nyní souzené věci je ve správním spise založeno oznámení o zahájení řízení, ze kterého vyplývá, že věc vyřizuje p. H., který ovšem toto podání nepodepsal, ani v něm není u jeho jména dovětek „vlastní rukou“ či „v.r.“. Naopak je z něj jasné patrné, že ho podepsala p. J., která má u svého jména uvedeno „za správní orgán“ (nikoliv např. „za správnost vyhotovení“).
21. Soud na základě uvedeného dospěl k závěru, že oznámení o zahájení řízení nesplňuje náležitosti, které jsou na něj kladeny dle správního řádu. Z obsahu spisu (nikoliv však ze samotného oznámení) jasné vyplývá, že oprávněnou úřední osobu byl ve věci p. V. H., nicméně jeho podpis na originále oznámení o zahájení řízení ve správním spise chybí. Navíc z obsahu spisu nijak nevyplývá ani to, že by k vyhotovení oznámení o zahájení řízení byl z jeho strany vydán jakýkoliv pokyn. Nelze tak dovodit, z jakého důvodu jednala za správní orgán p. J., ani zda byla k takovému jednání oprávněná. Z oznámení, jako z klíčového úkonu zahájení přestupkového řízení, jasné nevyplývá, kdo je skutečnou oprávněnou úřední osobou. Oznámení o zahájení řízení tak ani ve spojení se zbývajícím obsahem správního spisu nesplňuje formální náležitosti, které na něj klade správní řád, a jelikož z něj není patrné, že jej jako formální úkon skutečně učinila oprávněná úřední osoba, musí ho soud považovat za nezákonné.
22. S ohledem na to, že řízení o přestupku bylo zahájeno nezákonně, jsou nezákonné i veškeré navazující úkony správních orgánů, včetně všech vydaných rozhodnutí.
23. Jelikož vadu nezákonnosti zahájení řízení nemohl správní orgán zhojit ani případným následujícím bezvadným procesním postupem, je zcela nadbytečné vypořádávat

v podrobnostech další procesní námitky žalobce. Soud přesto pouze pro úplnost považuje za vhodné na ně alespoň ve stručnosti zareagovat.

24. V případě námitky provedení jednání i přes omluvu žalobce musí soud konstatovat, že žalobce neunesl důkazní břemeno ohledně toho, že se skutečně z jednání omluvil. Jestliže tvrdí, že se z jednání omlouval telefonicky, bylo na něm, aby prokázal, že skutečně se správním orgánem prvního stupně telefonicky hovořil, což mohl učinit např. výpisem z telefonních hovorů. Závěr žalovaného, že by se ve spise jistě nacházel úřední záznam o telefonním hovoru, je ale zcela nadbytečný, neboť z toho, že se ve spise úřední záznam nenachází, nelze dovodit, že k telefonnímu hovoru nedošlo. K nevyhotovení záznamu mohlo dojít např. pochybením správního orgánu. Nic to však nemění na tom, že pokud žalobce tvrdí, že se z jednání omluvil, je primárně na něm, aby ke svému tvrzení unesl důkazní břemeno, a to tím spíš, že pokud tak neučinil, je veškerá navazující polemika ohledně obsahu odůvodnění a dostatečnosti vypořádání se s proběhnutým ústním jednáním bez přítomnosti žalobce zcela nadbytečná.
25. Oproti tomu v případě námitky nedostatečného vyrozumění o možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům musí dát soud žalobci za pravdu v tom, že větu obsažená v listině *Oznámení a předvolání* ze dne 7. 6. 2017 ve znění „[p]o skončení dokazování budete mít možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim.“ nelze v kontextu podání, ve kterém byla uvedena, považovat za řádnou výzvu dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Soud nijak nezpochybňuje možnost, že výzva dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu bude obsažena v předvolání k ústnímu jednání (takovou možnost obecně připouští i judikatura Nejvyššího správního soudu srov. např. rozsudek ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 As 128/2015-48), nicméně soud je přesvědčen o tom, že k ochraně práv účastníka a zachování jeho možnosti řádně se účastnit na řízení jako takovém, musí být z jemu adresovaného úkonu jasně patrné, že se jedná o výzvu dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť jen s takovou určitou výzvou lze spojovat procesní důsledky, které s ní spojuje i zákon. Samotná věta, že po skončení dokazování bude mít účastník řízení možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, totiž nepředznamenává, v jakém okamžiku je skončeno dokazování, resp. jaký okamžik považuje správní orgán za skončení dokazování zvláště v případě, že žádné dokazování ještě neproběhlo. Účastník řízení tak může mít za to, že se jedná o procesní poučení, které je mu správním orgánem adresováno, nikoliv že se jedná o výzvu dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu.
26. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného nebylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem jsou částečně důvodné, neboť řízení proti žalobci bylo zahájeno nezákonně a zároveň byl žalobce vadně poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Soudu proto nezbylo než zrušit žalobou napadené rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Jelikož zjištěné vady nejsou odstranitelné v řízení před žalovaným, zrušil soud i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (§ 78 odst. 3 s.ř.s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

27. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází ze znění § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů za právní zastoupení za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci, podání žaloby, replika k vyjádření žalovaného) dle ustanovení § 11 vyhl. 177/1996 Sb. tedy 9.300 Kč. Dále náleží žalobci náhrada nákladů za paušální náhradu výdajů podle ustanovení § 13 vyhl. 177/1996 Sb. za tytéž tři úkony právní služby, tj. 900 Kč a částka 3.000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Celkem tedy náhrada nákladů řízení představuje spolu s DPH částku 15.342 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 31. července 2018

Mgr. Petr Sedlák, Ph.D., v. r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
B. Z.