



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní JUDr. Janou Kubenovou v právní věci žalobkyně: **L. J.**, bytem P. II. 5610, Z., zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2015, č. j. KUZL-29113/2015, sp. zn. KUSP-29113/2015/DOP/Od,

t a k t o :

- I. Žaloba se **z a m í t á**.
- II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Ve včas podané žalobě žalobkyně napadá rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství, vydané dne 18. 5. 2015, č. j. KUZL-29113/2015, sp. zn. KUSP-29113/2015/DOP/Od (dále jen napadené rozhodnutí), jímž bylo dle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Bystřice pod Hostýnem, Odboru správních činností (dále jen správní orgán prvního stupně), ze dne 10. 4. 2015, č. j. ODS 161/2015 AIHa 2, a rozhodnutí tohoto orgánu bylo potvrzeno.

II. Obsah žaloby

Žalobkyně podává předmětnou žalobu, neboť žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žalobkyně uznána vinnou z porušení povinnosti, která

jí vyplývá z § 60 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Ve svém odvolání uvedla, že je osobou podezřelou ze spáchání přestupku a je tedy zřejmé, že bude obviněna. Zastává tak názor, že se jedná o trestání obviněného za nepodání výpovědi, kdy se správní orgán snaží budoucího obviněného krátit na požívání práv plynoucích z procesního postavení obviněného, a to výzvou k podání vysvětlení. Žalobkyně odkazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, dle něhož nelze uložit pořádkové opatření účastníkovi správního řízení, který správnímu orgánu neposkytne potřebnou součinnost. Žalobkyně tak konstatuje, že byla-li by žalobkyně obviněna, neměla by povinnost správnímu orgánu poskytnout součinnost, dokonce by ani nemusela písemně odepření takové součinnosti avizovat.

Žalobkyně zastává názor, že správní orgán za situace, kdy disponuje podklady, které jsou dostatečné k zahájení řízení o přestupku vůči konkrétní osobě, má povinnost zahájit správní řízení a takovou osobu obvinít (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 345/2001). Správní orgán však řízení nezahájil a žalobkyni předvolal k podání vysvětlení, kdy měla právo být obviněna a požívat práv obviněného. Dle žalobkyně předvolání k podání vysvětlení nemohlo sledovat žádný legitimní či ústavně aprobovatelný účel. Správní orgán nepotřeboval prověřit došlé oznámení o přestupku, neboť řízení o přestupku proti žalobkyni zahájil předvoláním k ústnímu jednání vedeného pod č. j. MUBPH 8373/2015, aniž by do spisu založil jakýkoliv další podklad. Předvolání tak mohlo sledovat jediný účel, a to nabídnout obviněnému řešení v blokovém řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 46/2015 – 40). K předvolání k podání vysvětlení, jež postrádá legitimitu, žalobkyně odkazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08. Tento náleze je na věc přílehlavý, neboť žalobkyně byla policií označena za jediného možného podezřelého a správní orgán neměl pochybnost, že právě žalobkyně údajný přestupek spáchala. Žalobkyně byla tedy v takovém postavení, ze kterého bylo zřejmé, že bude obviněna, proto předvolání k podání vysvětlení považovala za neformální přípis, dávající žalobkyni možnost ke zvážení, zda se ke správnímu orgánu dostaví či nikoliv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 46/2015 – 41, odst. 9).

Dále žalobkyně poukazuje na absurdnost tvrzení žalovaného, že správní orgán předvoláním k podání vysvětlení jednal dle zásady rychlosti a hospodárnosti, když samotné řízení nebylo doposud zahájeno. Tím, že by se žalobkyně k podání vysvětlení dostavila, by jí naopak vznikly náklady v rozporu s touto zásadou.

Dle žalobkyně byla dále pořádková pokuta uložena v rozporu se zákonem, neboť dříve, než správní orgán rozhodl o pořádkové pokutě (vypraveno dne 13. 4. 2015), žalobkyně mu sdělila, že výpověď odepírá, a to e-mailem podaným prostřednictvím svého obhájce dne 10. 4. 2015 v 14:42 hod. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, č. j. 6 As 128/2013 – 37, je v takovém případě užití pořádkové pokuty vyloučeno.

Z uvedených důvodů žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a navrhuje, aby soud rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zároveň požaduje náhradu nákladů řízení ve výši 15.342 Kč.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě sdělil, že předvolání podezřelého z možného přestupku k podání vysvětlení ještě před zahájením správního řízení bývá běžnou praxí některých správních orgánů prvního stupně, aby mohly posoudit, zda je skutečně třeba zahajovat řízení o přestupku či nikoliv, což je ostatně smyslem ust. § 60 zákona o přestupcích. Správní orgány jsou k tomu vedeny především v zájmu rychlosti a hospodárnosti řízení a také z důvodu jisté shovívavosti vůči podezřelým osobám. V mnoha případech je věc vyřešena ještě před zahájením správního řízení, a to buď uložením blokové pokuty nebo tím, že přestupce prokáže svoji nevinu.

Žalovaný se dále neztotožňuje s názorem žalobkyně, že předvolání k podání vysvětlení nemohlo sledovat legitimní či ústavně aprobovatelný účel, kdy tímto účelem je naopak ujasnění si, zda přestupkové řízení zahájit či nikoliv. Žalovaný odkazuje na ustálenou judikaturu, např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, z něhož plyne, že uložení pořádkové pokuty není možné v situaci, kdy je zřejmé, že ke spáchání přestupku nedošlo. Dále v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 9 As 87/2010, kde byl stěžovatel přestupcem, soud akcentuje povinnost soudů a správních orgánů zhodnotit, zda stěžovatelova argumentace může vést k závěru, že v době, kdy ho správní orgán vyzýval k podání vysvětlení a kdy ukládal sankci za nedostavení se k vysvětlení, mohlo být na první pohled zřejmé, že uvedené jednání nemohlo být přestupkem. V tomto rozsudku se soud nikterak nepozastavil nad faktem, že pořádková pokuta za nedostavení se k vysvětlení byla uložena budoucímu přestupci. Žalovaný souhlasí s názorem žalobkyně, na nějž odkazovala rozhodnutím sp. zn. I. ÚS 1849/08, dle něhož nelze pokutovat osobu, která odmítne podat vysvětlení, pokud by tím mohla přispět ke svému postihu za přestupek. Žalobkyně však podání vysvětlení neodmítla, nýbrž na něj nereagovala, ač o následcích takového jednání byla dle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích poučena.

Žalovaná poznamenala, že ještě dříve, než správní orgán prvního stupně vydal napadené rozhodnutí, tak mu prostřednictvím tehdejšího zmocněnce žalobkyně sdělila, že výpověď odepírá. Zpráva však byla doručena dne 10. 4. 2015 v 14:42 hod, tj. v pátek po pracovní době, kdy rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty již bylo vyhotoveno a žalovaný se touto neměl již možnost seznámit. Podání žalobkyně bylo zasláno bez elektronického zaručeného podpisu. Taktéž plná moc udělená zmocněnci neobsahovala podpis žalobkyně. Uvedené bylo napraveno až podáním ze dne 15. 4. 2015. Dále žalovaná zdůraznila, že předvolání k podání vysvětlení bylo žalobkyni doručeno dne 23. 3. 2015 a k podání vysvětlení se měla dostavit dne 8. 4. 2015, měla tedy více jak dva týdny na to, aby správní orgán prvního stupně kontaktovala a odepření výpovědi sdělila.

Vzhledem k výše uvedenému žalovaný navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

Ve správním spise se mimo jiné nachází oznámení přestupku Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Zlínského kraje, Územní odbor Kroměříž, Obvodní oddělení policie Bystřice pod Hostýnem, ze dne 13. 3. 2014, úřední záznam ze dne 13. 3. 2014, výpis z evidenční karty řidiče (žalobkyně) potvrzující celkem 6 záznamů o přestupcích z let 2009 – 2013.

Z obsahu předloženého správního spisu soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti žaloby:

Dne 23. 3. 2015 bylo žalobkyni doručeno předvolání k podání vysvětlení. Podání vysvětlení bylo stanoveno na den 8. 4. 2015 v 13:30 hod.

Dne 10. 4. 2015 správní orgán prvního stupně rozhodl o pořádkové pokutě ve výši 1.000 Kč, neboť se žalobkyně dne 8. 4. 2015 bez náležité omluvy nedostavila k podání vysvětlení. Toto rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 16. 4. 2015.

Dne 10. 4. 2015 v 14:42 hod byl správnímu orgánu prvního stupně doručován e-mail z elektronické adresy ..., jehož obsahem bylo odepření výpovědi z důvodu možného stíhání ze spáchání přestupku a plná moc udělená žalobkyní zmocněnci A. M., nar. ..., bytem H. 358, Z. E-mail nebyl opatřen elektronickým zaručeným podpisem a plná moc podpisem žalobkyně. Tyto nedostatky byly napraveny podáním ze dne 15. 4. 2015.

Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně, resp. její zmocněnec, dne 24. 4. 2015 odvolání, v němž podává totožné argumenty týkající se nemožnosti uložit pořádkovou pokutu podezřelému, o němž nejsou pochybnosti ze strany správního orgánu, že bude obviněn z přestupku.

Dle napadeného rozhodnutí je povinností každého občana dostavit se na výzvu k podání vysvětlení. Podání vysvětlení je procesním institutem přestupkového zákona, který se netýká merita věci. Nejedná se o oznámení o zahájení přestupkového řízení a sdělení obvinění konkrétní osobě a z konkrétního přestupku. Žalovaná tak zdůraznila, že pořádková pokuta žalobkyni nebyla uložena za dopravní přestupek, nýbrž za to, že se nedostavila bez jakékoliv omluvy a závažných důvodů ke správnímu orgánu k podání vysvětlení na základě písemného předvolání. Pokud by se žalobkyně k podání vysvětlení dostavila a vysvětlení podala, popř. by se náležitým způsobem omluvila, pořádková pokuta by jí udělena nebyla. Pokud jde o názor žalobkyně, že obviněný má právo výpověď odepřít a nesmí být donucován k účasti na ústním jednání, žalovaný uvedl, že v uvedené době žádné správní řízení ještě nebylo zahájeno a neběželo. Žalobkyně tak nebyla v postavení obviněného ve smyslu ust. § 72 písm. a) zákona o přestupcích, navíc žádné ústní jednání dle § 74 odst. 1 cit. zák. dosud nebylo svoláno.

Dále žalovaný objasnil rozdíl mezi pojmy „odepřít výpověď“ a „nedostavení se na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení bez závažných důvodů.“ Dle žalované, aby žalobkyně mohla odepřít svou výpověď, bylo nejdříve nezbytné se před správní orgán prvního stupně dostavit. Pokud jde o dopis žalobkyně, nazvaný „odepření výpovědi,“ tak tento dle žalovaného byl správnímu orgánu prvního stupně zaslán opožděně, kdy již rozhodnutí o pořádkové pokutě bylo vydáno.

K názoru žalobkyně, že podání vysvětlení je jen procesní kličkou správního orgánu, který se ji snažil přimět k úhradě blokové pokuty a ušetřit si tak práci, žalovaný poukázal na zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť v některých situacích není nezbytné zahajovat náročné správní řízení, když je možné přestupek vyřešit jednodušším, levnějším a rychlejším způsobem, např. v blokovém řízení.

V. Posouzení věci krajským soudem

Soud konstatuje, že žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s., osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jde o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).

V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. přezkoumal Krajský soud v Brně napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházející jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Žaloba není důvodná.

Žalobkyně předně nesouhlasí s uloženou pořádkovou pokutou, neboť se jedná o trestání obviněného za nepodání výpovědi, kdy správní orgán měl krátit žalobkyni z požívání práv obviněného.

Podle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích každý je povinen podat správním orgánům nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku; podání vysvětlení může být odepřeno, jestliže by takovým osobám nebo osobám jim blízkým (§ 68 odst. 4) hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin nebo by porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti.

Podle odst. 2 cit. ust. tomu, kdo se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení podle odstavce 1, nebo tomu, kdo bezdůvodně podání vysvětlení odmítá, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5000 Kč.

Dle dikce zákona o přestupcích, popř. i správního řádu (§ 137), je možné, aby správní orgán prováděl ještě před zahájením správního řízení určité úkony, které mu umožní posoudit, zda je třeba správní řízení zahájit nebo nikoli. Není přitom rozhodující, jakým způsobem bude o přestupku rozhodnuto, zda v „klasickém“ řízení nebo v jeho zrychlené podobě ve formě příkazu. Podle § 60 odst. 1 cit. ust. je pak každý povinen podat správním orgánům nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku, tedy i ten, kdo je podezřelý ze spáchání přestupku. Toto podání vysvětlení může být odepřeno, jestliže by takovým osobám nebo osobám jim blízkým hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, popř. za trestný čin nebo by porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti. O tomto však musí být dotyčný řádně a prokazatelně předem poučen (§ 60 odst. 1 cit. zák.). Pokud by žalobkyně v reakci na doručené předvolání sdělila, že hodlá odepřít výpověď pro jí či osobě blízké hrozící nebezpečí postihu za přestupek (např. v písemné omluvě v předvolání), byl by jakýkoliv další nátlak v podobě opakovaného předvolání či použití pořádkových opatření směřujících k dostavení se ke správnímu orgánu vyloučen. Jelikož žalobkyně předvolání nejdříve ignorovala a se správním orgánem nekomunikovala, k podání vysvětlení se nedostavila a především žádným způsobem se neomluvila (soud zjistil ze správního spisu a vyjádření žalovaného), neumožnila tak správnímu orgánu si ujasnit, v jakém procesním postavení vystupuje a jaká práva s tímto postavením spojená musí být event. respektována. Dle soudu tak žalobkyně měla učinit

do dne, kdy se měla k podání vysvětlení dostavit, nikoliv až po tomto datu, resp. po vydání rozhodnutí o pořádkové pokutě.

Institut podání vysvětlení před zahájením řízení slouží správnímu orgánu k získání informací za účelem ujasnění si toho, zda vůbec, a případně vůči komu, zahájí přestupkové řízení. Z předvolání k podání vysvětlení, založeného ve správním spise, lze pouze dedukovat, že správní orgán prvního stupně nemá dostatek informací k zahájení přestupkového řízení. Správnímu orgánu prvního stupně nelze vytknout, že postupoval nezákonně nebo, že by zneužil své pravomoci či správní uvážení tím, že žalobkyni předvolal k podání vysvětlení dle § 60 odst. 1 cit. zák. Tento postup použil zcela zákonně a žalobkyni předvolal k podání vysvětlení, neboť jak již bylo shora uvedeno, k podání vysvětlení je povinen dostavit se na předvolání ke správnímu orgánu každý, tedy i ten, kdo je podezřelý ze spáchání přestupku.

Soud v jednání správního orgánu prvního stupně neshledal šikanózní povahu a nic nenasvědčuje tomu, že bylo vedeno záměrem donucovat žalobkyni k poskytnutí informací, které měla právo odepřít. Na základě podaného vysvětlení předvolané osoby si správní orgán může předběžně prověřit došlé oznámení o přestupku, především z hlediska konkretizace jednání, které má být přestupkem, a z hlediska konkretizace osoby, která se měla takového jednání dopustit. Uvedené závěry vyplývají též z judikatury správních soudů. Předvolání žalobce k podání vysvětlení tak bylo zcela logickým krokem, po němž měly následovat kroky další, zejména náležité poučení o možnosti odepřít výpověď z důvodů uvedených v § 60 odst. 1 cit. zák.

O vědomosti žalobkyně, popř. jejího zmocněnce, o tom, že je nezbytné výpověď odepřít, pokud nemá v úmyslu správnímu orgánu podat vysvětlení, svědčí fakt, že tak dodatečně učinila. Je však nezbytné poukázat na to, že sdělení o odepření výpovědi bylo zmocněncem žalobkyně zasíláno dne 10. 4. 2015, tj. 2 dny poté, kdy k podání vysvětlení mělo dojít. Toto sdělení obsahovalo zprávu, dle níž se žalobkyně rozhodla odepřít výpověď, jelikož by jejím provedením, nebo i samotnou účastí před příslušným orgánem, vystavila sebe nebo jí osobu blízkou riziku pro spáchání přestupku. Nebyl zde však uveden žádný důvod, proč žalobkyně odepření výpovědi správnímu orgánu prvního stupně zasílá se zpožděním. Pokud se žalobkyně rozhodla pro daný postup, musela očekávat, že správní orgán již v mezidobí mohl vydat rozhodnutí o pořádkové pokutě (o čemž byla řádně poučena v předvolání k podání vysvětlení).

Žalobkyni citovaný nálezk Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1849/08 na věc není přílehlavý, neboť v dané věci byla účastníku řízení uložena pořádková pokuta za nedostatek součinnosti v řízení, jež bylo vedeno v rozporu se zákonem. Nedostatek součinnosti stěžovatele neměl na další postup správního orgánu nejmenší vliv, když ten přestupkové oznámení, aniž by provedl jakékoliv další úkony, jako nedůvodné odložil, a jediným vyústěním tohoto řízení byla pořádková pokuta uložená stěžovateli. Zde Ústavní soud dospěl k závěru, že pokuta uložená za neuposlechnutí předvolání stěžovatele k podání vysvětlení nesledovala a ani nemohla sledovat racionální a ústavně aprobovaný účel.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 46/2015 – 39 řeší otázku, zda mohlo být předvolání k podání vysvětlení v obdobné situaci jako v nyní řešeném případě nezákonným zásahem ze strany správního orgánu.

Soud tak uzavírá, že žalobkyně byla řádně a včas poučena správním orgánem prvního stupně o následcích, jež mohou nastat v případě, že by se k podání vysvětlení neodstavila, což ostatně vyplývá z ust. § 60 odst. 2 zákona o přestupcích. Žalobkyně však přesto nikterak na výzvu včas nereagovala a podání vysvětlení nepodala. V postupu správního orgán prvního stupně tak soud neshledal žádného pochybení.

VI. Závěr a náklady řízení

Krajský soud na základě shora provedeného posouzení žalobních námitek dospěl k závěru, že tyto nejsou důvodné, a proto žalobu podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, ve dvojím vyhotovení. 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.

V Brně dne 29. září 2016

JUDr. Jana Kubenová, v. r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
Běla Kotoučková