



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudcem JUDr. Pavlem Kumprechem ve věci žalobce: **L. K.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem AK v Praze 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem v Jihlavě, Žižkova 57, PSČ 587 33, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2014, č.j. KUJI 38859/2014, sp. zn. OOSČ 579/2014 OOSC/2164, **t a k t o :**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2014, č.j. KUJI 38859/2014, sp. zn. OOSČ 579/2014 OOSC/2164, se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11. 228,--Kč k rukám Mgr. Jaroslava Topola, advokáta se sídlem AK v Praze 4, Na Zlatnici 301/2, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Světlá nad Sázavou (dále jen „správní orgán“) ze dne 17. 3. 2014, č.j.: MSNS/12781/2013/OD-PŘ-85-Sý, a toto potvrdil. Tímto prvoinstančním správním rozhodnutím byl žalobce uznán vinným z přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPK“), ve spojení s porušením ustanovení § 18 odst. 4 ZPK, kterého se měl

žalobce dopustit tím, že dne 19. 7. 2013, v 10:46 hodin, jako řidič motorového vozidla registrační značky X, na silnici č. II/130, ve směru Ledec nad Sázavou, překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci 50 km/hod. o 15 km/hod. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 2.000,--Kč a zároveň mu byla stanovena i povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000,--Kč. Žalobce napadl shora uvedené rozhodnutí žalovaného včas podanou žalobou, kterou odůvodnil následujícím způsobem.

I. Obsah žaloby

Žalobce spatřuje nezákonnost vydaného rozhodnutí zejména v tom, že bylo rozhodnuto o jeho odvolání, aniž by byl žalobce vyzván k jeho doplnění, resp. *„žalovaný chybně posoudil, že správní orgán I. stupně žalobce k doplnění odvolání nevyzval. Dle názoru žalobce je povinností žalovaného, resp. správního orgánu I. stupně, v případě, že podané odvolání neobsahuje žádný projednatelný důvod, vyzvat podatele v souladu s ust. § 37 odst. 3 správního řádu k odstranění vad podání a doplnění odvolacích důvodů.*

Zmocněnec žalobce očekával, že v případě, kdy sám správní orgán prvního stupně neshledá nezákonnost svého rozhodnutí, bude vyzván k doplnění odvolání. Zmocněnec byl pouze správním orgánem upozorněn na možnost převzetí kopie spisu a zároveň informován, že bude vyzván k doplnění podání společně s předáním kopie spisu.

Skutečnost, že správní orgán musí odvolatele vyzvat k odstranění nedostatku podání – doplnění odvolání vychází z ust. § 37 odst. 3 správního řádu: Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

K tomu existuje judikatura, na kterou se odkazují: Městský soud v Praze, 5 Ca 298/2008-52, [2766/2013 Sb. NSS]: „Správní orgán není povinen vyzývat účastníka k doplnění odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud odvolání obsahuje alespoň jeden projednatelný důvod, a je z něj tedy zřejmé, v čem odvolatel spatřuje rozpor s právními předpisy (§ 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Takovou povinnost nezakládá správnímu orgánu ani skutečnost, že účastník výslovně označil odvolání jako „blanketní“ a naznačil v něm, že odvolacích důvodů hodlá vznést více.“

Dále se k věci vyjádřil Nejvyšší správní soud, 1 As 4/2009 - 53, [Výběr NSS 303/2009]: „Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle nějž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu“ (shodně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS).

Dle názoru žalobce, v případě, že v podání odvolání absenstuje specifikace odvolacích důvodů dle ust. § 82 správního řádu, tedy konkretizace, v jakých

skutkových a právních důvodech spatřuje odvolatel nesprávnost rozhodnutí, je povinností správního orgánu vyzvat k jejich doplnění konkrétní výzvou, ve které bude uvedeno nejen sdělení, že je nutné odvolání doplnit, ale též o jaké údaje je nutné doplnit, tedy žalobce měl být konkrétně poučen o tom, že odvolání musí obsahovat (mimo náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu) proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, případně odkaz na ust. § 37 a § 82 správního řádu, jakož i poučení, jaký bude postup správního orgánu v případě, že odvolání nebude o náležitosti uvedené v ust. § 82 odst. 2 správního řádu doplněno. Ostatně, i v případě, že by výzvu č. j. MSNS/12871/2013/OD-PŘ-85-Sý ze dne 15. 4. 2014 bylo možné považovat za řádnou výzvu k doplnění odvolání, je nutno namítnout, že lhůta k takovému doplnění zatím ani nepočala plynout, neboť její začátek se měl dle přípisu vázat na převzetí kopie spisu, ke které dosud nedošlo.

Žalobce jako odvolatel tedy zcela legitimně očekával, že bude správním orgánem vyzván k doplnění podání odvolání, kdy toto doplní ve lhůtě stanovené v správním orgánem zaslané výzvě. Namísto toho žalovaný vydal rozhodnutí, které lze označit za překvapivé, neboť vydání takového rozhodnutí nebylo, s ohledem na existující judikaturu a dosavadní postu správního orgánu ve věci možné očekávat.

K tomu se žalobce odkazuje na nález Ústavního soudu, č.j. I. ÚS 654/03, [27/2004 USn.], uvedl, že „Jedním z aspektů práva na spravedlivý proces je na jedné straně postulát alespoň minimální míry předvídatelnosti soudního rozhodnutí Jestliže rozhodnutí soudu je pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námitky překvapivé, nelze hovořit o tom, že soud dostal své povinnosti poskytovat jednotlivci soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“

K tomuto se žalobce rovněž odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. 32 Cdo 1019/2009, [publikované SR 9/2010 str. 324], které lze uplatnit per analogiam i ve správním řízení. Nejvyšší soud v projednávaném případě nastínil možný analogický postup žalovaného, kdy uvedl, že „Řízení je postiženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, jestliže odvolací soud vydal tzv. překvapivé rozhodnutí. Překvapivým je takové rozhodnutí, které nebylo možno na základě zjištěného skutkového stavu věci, postupu odvolacího soudu a dosud přednesených tvrzení účastníků řízení předvídat.“

Pro stručnost žaloby žalobce skutkové námitky uvede a odůvodní až v odvolacím řízení po zrušení napadeného rozhodnutí soudem; žalobce však dále zpochybňuje provedené měření, neboť správní orgán presumoval správnost provedeného měření, ač strážník, který jej prováděl, nebyl k měření řádně proškolen; přitom na fotografii chybí zaměřovací kříž, který má dle Návodu k obsluze být umístěn (není zřejmé, zda nebyl zaměřen jiný objekt, případně, zda nedošlo k reflexi paprsku, nebo zda nebyla zaměřena činná plocha světla, kdy dochází ke zkreslení výsledku měření) a fotografie je pořízena ze vzdálenosti větší, než je výrobcem doporučený rozsah vzdáleností. Správní orgány neověřovaly, zda měření proběhlo v souladu s Návodem k obsluze a tento neprovedly jako důkaz. Dále žalobce napadá nesrozumitelnost výroku, neboť není zřejmé, kde přesně mělo k přestupku dojít, ve výroku rozhodnutí je toliko uvedeno v obci Kynice na silnici č. II/130 ve směru Ledeč

nad Sázavou, tedy není přezkoumatelné, zda rychlost nebyla měřena na samé hranici obce, příp. za její hranicí, nebo pouze v katastru obce, avšak nikoliv v místě označeném DZ IS12a a IZ12b.“

Vzhledem k uvedenému žalobce navrhoval z důvodu jím tvrzené nezákonnosti zrušit jak žalované rozhodnutí, tak i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo.

II.

Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 15. 9. 2014. Odkázal se v něm na odůvodnění žalovaného rozhodnutí, ze kterého je podle něho zřejmé posouzení dané věci, na kterém nadále setrvává. Námitka, že žalobce nebyl vyzván k doplnění odvolání, je podle něho nepravdivá a nemá oporu ve spisu. Prvoinstanční správní orgán totiž žalobce opakovaně vyzýval zástupce žalobce k doplnění chybějících náležitostí odvolání (viz č. I. 55 a 57 správního spisu), ten však odvolání nijak nedoplnil. Vzhledem k tomu navrhoval žalobu zamítnout.

III.

Jednání krajského soudu

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), a to bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s.ř.s., když žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil a žalobce (jeho zástupce) se k výzvě o možnosti rozhodnout ve věci bez jednání ve lhůtě dvou týdnů od doručení této výzvy nevyjádřil. Krajský soud měl proto v souladu s citovaným ustanovením zato, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. O tom byl zástupce žalobce ve výzvě výslovně poučen. Krajský soud poté přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž dospěl k následujícím zjištěním a právním závěrům.

IV.

Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

Krajský soud ze spisového materiálu prvoinstančního správního orgánu zjistil, že se žalobce odvolal proti jeho rozhodnutí o přestupku ze dne 7. 3. 2014, č.j.: MSNS/12781/2013/OD-PŘ-85-Sý, podáním jeho zmocněnce ze dne 14. 4. 2014. Ten v něm uvedl následující:

„Žádám správní orgán, aby mi vyhotovil kompletní kopii spisové dokumentace a zpravil mne o tom, kdy se mohu dostavit tuto si převzít, aniž bych musel čekat, než např. skončí jiné ústní jednání vedené stejnou úřední osobou, nebo aby nedošlo k takové situaci, že oprávněná úřední osoba ve věci nebude na pracovišti přítomna a jiná úřední osoba nebude mít ke spisové dokumentaci přístup. Vzhledem k žádosti o poskytnutí kopie spisové dokumentace též žádám o stanovení přiměřené lhůty k doplnění odvolání, která počne běžet dnem převzetí kopie spisové dokumentace.“

Na to reagoval prvoinstanční správní orgán „Výzvou k vyzvednutí kopie spisové dokumentace“ (viz č.l. 55 správního spisu), v níž zároveň konstatoval, že

„bude k dispozici“ dne 2. 5. 2014 v dopoledních hodinách v budově Městského úřadu Světlá nad Sázavou. V její poslední větě pak uvedl, že: „Správní orgán dále stanovuje lhůtu k doplnění odvolání na pět pracovních dní od převzetí kopie spisové dokumentace.“ Na to reagoval zmocněnec žalobce podáním doručeným správnímu orgánu dne 5. 5. 2014, v němž vznesl pochybnosti o správnosti vpředu uvedené výzvy. Ten na ně odpověděl opět výzvou k vyzvednutí kopie spisové dokumentace, a to dne 26. 5. 2014, přičemž v jejím závěru opět uvedl, že: *Správní orgán dále stanovuje lhůtu k doplnění odvolání na pět pracovních dní od převzetí kopie spisové dokumentace.* Ani v jednom z uvedených termínů si zmocněnec žalobce připravenou kopii spisové dokumentace nevyzvedl a odvolání nedoplnil. Proto správní orgán postoupil věc k rozhodnutí žalovanému, jako příslušnému odvolacímu orgánu, dopisem ze dne 3. 6. 2014. Jak je zřejmé z jeho spisu, obsahu odůvodnění žalovaného rozhodnutí, jakož i z vyjádření k žalobě, ten již žádné úkony ve směru k doplnění blanketního odvolání žalobce nečinil. Právě s touto skutečností však žalobce spojoval nezákonnost žalovaného rozhodnutí, přičemž argumentoval soudní judikaturou. A krajský soud žalobci přisvědčil.

O postupech zmocněnce žalobce si lze jistě myslet leccos, obstrukce nevyjímaje. Nicméně třeba mít na paměti, že vzhledem k trestní povaze přestupkového řízení (viz čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod č. 209/1992 Sb.), nemá obviněný z přestupku povinnost jakkoliv spolupracovat na svém stíhání za přestupek. Přesto mu bylo v přezkoumávané věci v podstatě kladeno k tíži, že odvolání sám od sebe nedoplnil a bylo tak rozhodnuto o jeho odvolání, aniž by mu byla dána příležitost jeho nedostatky odstranit zákonným způsobem. Jinými slovy, k úvahám o obstrukčních jednáních účastníků řízení (jejich zástupců) či o zneužití práva, s cílem vyhnout se postihu za přestupek, lze přistupovat až poté, co budou postupy orgánů veřejné správy samy zákonné. Jinak by sklouzly správní orgány ke svévoli, kterou by zakrývaly své vlastní nedostatky.

V přezkoumávané věci činil žalobce sporným výklad žalovaného o ustanovení zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“), vztahujících se k náležitostem odvolání a k povinnosti správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění vad podání. Krajský soud se ztotožnil se žalobcem, jeho žaloba je důvodná.

Podle § 82 odst. 2 správního řádu musí mít odvolání náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.

Z citovaného ustanovení je zřejmé, že náležitosti odvolání jsou ve správním řádu pevně zakotveny. Tedy každé podání, které má být posouzeno jako odvolání, musí vedle základních náležitostí každého podání stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat i specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení (odvolací důvody).

Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle nějž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, třeba konstatovat, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (shodně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS).

Pokud jde o odvolání žalobce (viz výše citován jeho obsah), to neobsahovalo základní náležitosti odvolání. Žalobce v něm sice uvedl, že až bude mít kopii spisu, tak že odvolání doplní, to však na výše zmíněné povinnosti správního orgánu nic nemění. Naopak, takto formulovaným odvoláním dal odvolatel (žalobce) správnímu orgánu jednoznačně najevo, že odvolání hodlá doplnit právě ještě o odvolací důvody. V takovém případě měl ale správní orgán učinit opatření k odstranění nedostatků odvolání postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu a nikoliv sám možné vady vyhledávat. To však v rozporu se zákonem neučinil.

Žalovaný tedy rozhodoval o odvolání, aniž by znal konkrétní námitky, které hodlal žalobce v doplnění svého odvolání uplatnit. Takový postup žalovaného považuje soud za zcela nepřipustný a naprosto v rozporu s procesními pravidly, která jsou zakotvena v citovaných ustanoveních správního řádu a vyplývají z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces (vpředu uvedené odůvodnění vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 4/2009).

Vzhledem k výše uvedenému dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný v důsledku svých procesních pochybení porušil podstatným způsobem ustanovení o řízení před správním orgánem, které v důsledku toho mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (nedostatečně zjištěný skutkový stav věci). Vzhledem k tomu krajský soud zrušil žalované rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. (to samo umožňovalo rozhodnout o zrušení rozhodnutí bez nařízení jednání), a věc mu vrátil k dalšímu řízení (viz § 78 odst. 4 s.ř.s.). V něm žalovaný odstraní vytýkané nedostatky a ve věci znovu rozhodne. Žalovaný přitom bude vázán právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku (viz § 78 odst. 5 s.ř.s.).

V. Náklady řízení

Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto má právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s.ř.s.). Jeho důvodně vynaložené náklady soudního řízení spočívaly v náhradě soudního poplatku ve výši 3.000,--Kč, odměně advokáta při zastupování za celkem dva úkony právní služby po 3.100,--Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby - § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ a § 9 odst. 4 písm. d/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb., v platném znění) a v náhradě hotových výdajů 600,--Kč za celkem dva úkony. Náklady řízení by tak činily částku 9.800,--Kč. Protože je ale zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla k uvedené částce připočtena podle § 57 odst. 2 s.ř.s. ještě výše této daně (21%) z odměny za zastupování a náhrad ve výši 1.428,--Kč, takže celková výše náhrady nákladů řízení činí 11.228,--

Kč. Náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit podle výroku II. tohoto rozsudku zástupci žalobce, neboť je advokátem (viz § 64 s.ř.s. a § 149 odst. 1).

Poučení:

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.

V Hradci Králové dne 2. února 2016

JUDr. Pavel Kumprecht, v. r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
Kateřina Vrabcová