



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní JUDr. Evou Lukotkovou v právní věci žalobce: **T. G.**, zast. JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským, advokátem se sídlem Sádky 1605/2, 796 01 Prostějov, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. T. Bati 21, 761 90 Zlín, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 11. 2012, č. j. KUZL-67173/2012, sp. zn. KUSP-67173/2012/DOP/Od,

t a k t o :

I. Žaloba **s e z a m í t á .**

II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci:

Rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 14. 11. 2012, č. j. KUZL-67173/2012, sp. zn. KUSP-67173/2012/DOP/Od, bylo odvolání žalobce v souladu s ust. § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto a rozhodnutí Městského úřadu U. H. (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 9. 2012, č. j. MUUH-OD/60306/2012/VJ Spis/7696/2012 bylo potvrzeno.

Rozhodnutím Městského úřadu U. H. ze dne 27. 9. 2012, č. j. MUUH-OD/60306/2012/VJ Spis/7696/2012 byla žalobci uložena pořádková pokuta ve výši 500 Kč v souladu s ust. § 60 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). V odůvodnění tohoto rozhodnutí je uvedeno, že, správní orgán I. stupně zaslal žalobci výzvu k podání vysvětlení ve věci oznámení přestupku, ke kterému došlo dne 20. 6. 2012 ve 13:35 hod. v obci U. H., na ulici u domu čp. tím, že řidič osobního motorového vozidla značky, r. z.: nerespektoval dopravní značení IP 25a. Za předním sklem (ani jinde v interiéru) vozidla nebyl umístěn lístek o zaplacení parkovného. Výzva byla současně zaslána i zmocněnci JUDr. Ing. Ondřeji Lichnovskému, advokátovi. Žalobce zaslanou písemnost osobně převzal dne 29. 8. 2012 a zmocněnci byla písemnost doručena dne 27. 8. 2012 do datové schránky. K podání vysvětlení dne 26. 9. 2012 se žalobce nedostavil, téhož dne správní orgán obdržel písemnou omluvu ohledně nedostavení se k podání vysvětlení podanou jeho zástupcem, neúčast byla dána služebními důvody. Správní orgán omluvu (již druhou v pořadí) neuznal, neboť nelze soustavně upřednostňovat soukromé či služební záležitosti před nařízeným jednáním. Vzhledem k tomu, že písemnost byla žalobci doručena dne 29. 8. 2012, měl jmenovaný dostatek času si uspořádat pracovní záležitosti tak, aby se mohl jednání zúčastnit. Součástí výzvy bylo i upozornění, že dle ust. § 60 odst. 2 zákona o přestupcích, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5.000 Kč. Při ukládání výše uložené pořádkové pokuty vycházel ze skutečnosti, že se jednalo o první neomluvené nedostavení se k podání vysvětlení, a proto bylo rozhodnuto uložit pořádkovou pokutu při spodní hranici maximální zákonné sazby.

Proti citovanému rozhodnutí podal žalobce odvolání, rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 11. 2012, č. j. KUZL-67173/2012, sp. zn. KUSP-67173/2012/DOP/Od bylo odvolání zamítnuto a rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno.

II.

Shrnutí žalobních bodů:

Prostřednictvím právního zástupce dne 11. 1. 2013 podal žalobce elektronickou formou žalobu, navrhl zrušit přezkoumávané rozhodnutí žalovaného a vrátit věc správnímu orgánu k dalšímu řízení. Namítl, že samotná výzva je nezákonná, neboť uložit povinnost dostavit se k podání vysvětlení lze toliko rozhodnutím.

Na základě prvního předvolání byl žalobce předvolán na den 20. 8. 2012. Dne 14. 8. 2012 pak využil svého zákonného práva na právní pomoc a nechal se zastoupit advokátem. Ten však během několika málo dnů již neměl možnost změnit svůj program na den uvedený v předvolání. Požádal proto o přeložení na datum o 14 dní později, přičemž se jednalo o první omluvu na straně právního zástupce žalobce. Na základě druhého předvolání byl žalobce předvolán na den 23. 8. 2012. Nejenom že správní orgán I. stupně ignoroval procesní výtku právního zástupce, čímž zatížil i své nové předvolání vadou nezákonnosti, neuvedl ani přesnější důvod předvolání. Vzhledem k tomu, že výzva byla adresována a doručována i žalobci, pak tento předpokládal, že je skutečně jeho osobní přítomnost nutná. Datum předvolání však kolidovalo s žalobcovými pracovními povinnostmi, kdy ten v pondělí a středu má pracovní cesty po České a Slovenské republice. Byla proto vydána omluva,

v pořadí první na straně žalobce. V omluvě přímo uvedl náhradní den, případně jednoznačně identifikoval, kdy je připraven vysvětlení podat. Navzdory tomu mu byla uložena pokuta.

Dále uvedl, že v žalovaném rozhodnutí se žalovaný zabýval otázkou povinnosti žalobce se osobně zúčastnit podání vysvětlení. Přitom na straně 6 v odstavci druhém žalovaného rozhodnutí uvedl, že právní zástupce žalobce mohl jen stěží při podání vysvětlení žalobce zastoupit. Z tohoto důvodu tak skutečně byla osobní účast žalobce nutná tak, jak se tento domníval. Žalobce však nechápe, proč je mu na straně 7 v odstavci prvním žalovaného rozhodnutí vytýkáno, že se na druhé předvolání nedostavil ani jeho právní zástupce. V tomto žalobce spatřuje nepřekoumatelnost pro nesrozumitelnost, kdy samotná přítomnost právního zástupce by nepomohla účelu řízení a znamenalo by toliko náklady na straně žalobce. Obdobně postrádá své opodstatnění výtku na stejném místě žalovaného rozhodnutí, že žalobce a jeho právní zástupce nespolupracovali a neprojevili vstřícnost za účelem stanovení jiného termínu jednání. To za situace, kdy v obou omluvách žalobce uváděl náhradní termíny, zejména, co se druhé omluvy týče, ve které žalobce navrhoval termín dne 3. 10. 2012 v 15:00 hod. Dále poukázal na stranu 7 v odstavci druhém, kde žalovaný připouští, že pracovní cesta žalobce je jistě důvodem pro přeložení jednání, nicméně své tvrzení následně v odstavci třetím popírá.

Žalovaný žalobci rovněž vytýká, že v druhé omluvence žalobce neprokázal důvod své nepřítomnosti. K tomu žalobce uvedl, že sám je jednatelem ve své společnosti. Doložení důvodu by tak zase byl toliko otázkou potvrzení žalobce samého.

Žalobce dále uvedl, že uvalení pokuty za jeho první omluvu je v rozporu se zásadou přiměřenosti. Vytýkal-li žalovaný žalobci, že ani telefonicky se nesnažil domluvit si termín, pak táž otázka přichází ze strany žalobce, neboť stejný postup mohl volit i správní orgán.

Závěrem žalobce žalovanému vytýkal, že z rozhodnutí není zřejmé, zda pokuta je ukládána za jednání žalobce či jeho právnímu zástupci.

III.

Právní stanovisko žalovaného a replika žalobce:

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 26. 2. 2013 se neztotožnil s žalobními námitkami. Uvedl, že při posuzování odvolání podaného žalobcem se opíral o správní spis zpracovaný správním orgánem I. stupně, dále vzal v potaz veškerá sdělení žalobce, která v průběhu řízení správnímu orgánu předkládal, i to, co uvedl žalobce ve svém odvolání. Napadené rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, bylo vydáno v souladu s ust. § 2 a § 3 správního řádu. Na základě popsání skutkového stavu ze dne 20. 6. 2012 jak uvedeno v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nebyl žalobce ochoten vyřešit popisovaný přestupek na místě jeho spáchání s přítomnou policejní hlídkou, proto byla celá věc postoupena k vyřízení správnímu orgánu. Ten pravděpodobně vzhledem k nízké závažnosti tohoto skutku nezačal vůči žalobci správní řízení o přestupku a pokusil se věc nejprve vyřídit méně formálním a současně nejlevnějším a nejrozsudnější způsobem, tedy v řízení blokovém, a proto si žalobce předvolal k podání vysvětlení podle ust. § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Nicméně žalobce se k podání vysvětlení

nedostavil, na místo toho si zvolil zástupce, který se k podání vysvětlení rovněž nedostavil, správnímu orgánu zaslal písemnou omluvu. I když tato omluva nebyla náležitá a sdělené důvody neúčasti nebyly důležité, a ani nebyly nijak a ničím doloženy, správní orgán tuto omluvu uznal a předvolal si žalobce i jeho zástupce k podání vysvětlení opakovaně. Na druhý termín jednání se žalobce a ani jeho zástupce opět nedostavili a zástupce správnímu orgánu opět pouze zaslal písemnou omluvu, která opět nebyla náležitá a sdělené důvody neúčasti na jednání nebyly důležité a ani nebyly nijak a ničím doloženy. Tuto v pořadí druhou nenáležitou omluvu již správní orgán neuznal a žalobci uložil pořádkovou pokutu. Proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty se žalobce prostřednictvím svého zástupce odvolal, žalovaný odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

K žalobním bodům žalovaný uvedl, že z ust. § 59 správního řádu, který normuje právní institut předvolání, nevyplývá, že by předvolání muselo mít formu rozhodnutí. S učiněným právním názorem právního zástupce žalobce žalovaný nesouhlasil. Pokud se týká prvního předvolání žalobce k podání vysvětlení, omluva žalobce byla uznána, proto žalovaný nepokládal za nutné se v tomto směru dále vyjadřovat. Pokud se týká v pořadí druhého předvolání k podání vysvětlení, správní orgán předvolal jak osobu žalobce, tak i jeho zástupce. Právní předpis nezakazuje uvedený postup, žalobce měl možnost zvážit, zda se k podání vysvětlení dostaví sám osobně, anebo zda za sebe vyšle svého právního zástupce, anebo zda se k podání vysvětlení dostaví oba společně. Pořádková pokuta byla žalobci uložena proto, že se k podání vysvětlení nedostavil ani on osobně ani jeho zástupce, písemná omluva, kterou zástupce správnímu orgánu zaslal, nebyla náležitá, tvrzené důvody neúčasti na jednání (služební důvody) nebyly nijak a ničím doloženy. Důvody předvolání v předvolance byly žalovaným specifikovány dostatečně přesně a určitě, žalobce i jeho zástupce měli možnost se dozvědět, co má být předmětem jednání a čeho se podání vysvětlení bude týkat. Správní orgán je orgánem veřejné moci, je jeho právem určovat termín jednání, nikoli osobě předvolané. Žalovaný proto i nadále trval na názoru, že bylo povinností žalobce předvolání respektovat a dostavit se v ten den, na který bylo jednání nařízeno. Pokud skutečně žalobce by se nemohl k nařízenému jednání z pracovních důvodů dostavit, bylo jeho povinností svoji omluvu z jednání hodnověrně a hmatatelně doložit, a to věrohodným dokladem. Pouhé vágní a ničím nepodložené tvrzení o nemožnosti se dostavit ze služebních důvodů, nemůže být omluvou náležitou, a tudíž nemůže obstát.

Co se týká žalobní stížnosti, sice že není zřejmo, zda pokuta byla ukládána žalobci či jeho zástupci, žalovaný uvádí, že pořádková pokuta byla uložena žalobci, a to zcela a naprosto po právu. Žalovaný proto navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

V reakci na vyjádření žalovaného byla soudu doručena replika, v níž žalobce především setrval na své žalobní argumentaci. Zdůraznil, že nikdy nebyl zjištěn jako řidič předmětného vozidla, kdy se jednalo o pouhou domněnku správního orgánu. S poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 žalobce namítal, že uložení pořádkové pokuty bylo ze strany správního orgánu vybočením z mezí daných ústavním pořádkem. Tvrzení ohledně připravenosti zúčastnit se jednání v následujícím termínu žalobce doplnil o závěry doktríny, dle nichž před užitím jakéhokoliv zajišťovacího prostředku musí správní orgán vážit nutnost, vhodnost a přiměřenost jeho použití vzhledem ke sledovanému cíli, a zda nebude zasahovat do práv dotčených osob nad nezbytně nutnou míru. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 7 Afs 83/2008, žalobce k tvrzené neopodstatněnosti jeho první omluvy doplnil, že právní pomoc by stěží bylo možné

považovat za efektivní, pakliže by právní zástupce neměl čas na přípravu po převzetí zastoupení.

IV.

Shrnutí relevantních skutečností zjištěných ze správního spisu:

Ve správním spise se nachází oznámení dopravního přestupku a úřední záznam Město U. H., Městská policie ze dne 20. 6. 2012, z kterého vyplývá, že dne 20. 6. 2012 ve 13:35 hod. parkovalo motorové vozidlo značky, registrační značky v U. H., v ul. u domu čp. a za předním sklem ani jinde v interiéru vozidla nebyl umístěn lístek o zaplacení parkovného. Dále bylo zjištěno, že vozidlo nemá zaplacený parkovací poplatek ani prostřednictvím SMS. Byla provedena fotodokumentace vozidla a prostoru palubní desky za čelním sklem potvrzující, že lístek o zaplacení parkovacího poplatku se tam nenachází. V průběhu pořizování fotodokumentace k vozidlu přistoupil muž, a tvrdil, že s vozidlem přijel z důvodu zásobování v ulici Prostřední. Na výzvu se prokázal dokladem totožnosti, bylo zjištěno, že se jedná o T. G. Jmenovanému bylo sděleno, že je podezřelý ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., který lze na místě vyřešit ve zkráceném řízení uložením blokové pokuty. Řidič nebyl ochoten zaplatit blokovou pokutu, uvedl, že ze zákona má právo zásobovat v ulici a při této činnosti nemusí parkovné platit. Dále se ve správním spise nachází výzva pro nepřítomného řidiče motorového vozidla ze dne 20. 6. 2012, kterou byl vyzván, aby se dostavil k projednání tohoto přestupku na služebnu Městské policie v U. H. Lhůta k dostavení byla stanovena nejpozději do třech dnů. Dne 24. 7. 2012 bylo doručeno správnímu orgánu I. stupně oznámení dopravního přestupku, který byl doložen citovanými podklady.

Dne 30. 7. 2012 vyzval správní orgán I. stupně žalobce, aby se dostavil k podání vysvětlení ve věci oznámení o přestupku, a to dne 20. 8. 2012 na Městský úřad U. H., odbor dopravy z důvodů postoupeného oznámení o přestupku dle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb. v platném znění. Předvolání, jak vyplývá z připojené doručenky, bylo doručeno žalobci dne 7. 8. 2012. Dále ve spise se nachází plná moc zástupce žalobce JUDr. Ing. Ondřeje Lichnovského ze dne 14. 8. 2012, která byla doručena správnímu orgánu I. stupně současně s omluvou neúčasti u podání vysvětlení správnímu orgánu I. stupně dne 20. 8. 2012, a to z důvodů, že právní zástupce, který převzal právní zastoupení, nemá možnost v uvedený den se dostavit, důvodem neúčasti bylo čerpání dovolené. Další termín předvolání k podání vysvětlení v předmětné věci byl stanoven na den 26. 9. 2012, žalobci toto sdělení bylo doručeno dne 29. 8. 2012 jak doloženo z připojené doručenky, jeho právnímu zástupci do datových schránek dne 27. 8. 2012. Dne 26. 9. 2012 obdržel správní orgán I. stupně písemnou omluvu neúčasti u podání vysvětlení ze dne 25. 9. 2012 zaslanou právním zástupcem žalobce, v níž sděluje, že žalobce v uvedený den, tj. 26. 9. 2012 se nemůže dostavit, a to ze služebních důvodů. Následně poté dne 27. 9. 2012 vydal Městský úřad U. H. rozhodnutí č. j. MUUH-OD/60306/2012/VJ Spis/7696/2012, jímž uložil žalobci ve smyslu ust. § 60 odst. 2 zákona o přestupcích pořádkovou pokutu ve výši 500 Kč z důvodů citovaných v obsahu tohoto rozhodnutí. Dne 18. 10. 2012 podal žalobce proti rozhodnutí odvolání, o němž žalovaný rozhodl dne 14. 11. 2012, a to tak, že odvolání zamítl a přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu potvrdil.

V.**Shrnutí relevantních skutečností zjištěných z průběhu soudního řízení**

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68, § 70 s.ř.s.).

Soud přezkoumal obě napadená správní rozhodnutí, jakož i řízení předcházející jejich vydání, a to v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 71 odst. 1 a § 75 odst. 1 s.ř.s.).

Předmětná věc byla projednána bez nařízení jednání, neboť byly splněny zákonné podmínky ve smyslu ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.

Krajský soud v Brně ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 28. 6. 2013, č. j. 22 A 1/2013-38, kterým byla žaloba zamítnuta. Na základě kasační stížnosti žalobce byl tento rozsudek Krajského soudu v Brně rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2014, č. j. 8 As 112/2013-46 zrušen a věc byla vrácena zdejšímu soudu k dalšímu řízení. Krajský soud je ve smyslu ust. § 110 odst. 4 s.ř.s. vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušovacím rozhodnutí.

VI.**Právní stanovisko Krajského soudu v Brně:**

Podle ust. § 60 odst. 1 zákona o přestupcích je každý 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.

Dle ust. § 60 odst. 2 citovaného zákona tomu, kdo se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení podle odst. 1 nebo tomu, kdo bezdůvodně podání vysvětlení odmítá, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5.000 Kč.

Úvodem soud konstatuje, že pořádková pokuta nebyla žalobci uložena za to, že se dopustil přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, ale za to, že se bez závažných důvodů nedostavil na výzvu ke správnímu orgánu k podání vysvětlení podle ust. § 60 zákona o přestupcích. Institut podání vysvětlení, pod něž je možno zařadit i vysvětlení podle ust. § 60 zákona o přestupcích, je ve správním řádu systematicky zařazen do postupů před zahájením řízení (srov. § 137 správního řádu). Podání vysvětlení obecně správnímu orgánu slouží k ujasnění si určitých skutečností za účelem lepšího zvážení dalšího postupu, v souvislosti s přestupkovým řízením je pak výslovně prostředkem k prověření došlého oznámení o přestupku, což v praxi znamená, že na základě podaného vysvětlení si správní orgán učiní úsudek o tom, zda a případně vůči jaké osobě zahájit přestupkové řízení.

K námitce, že samotná výzva k podání vysvětlení byla nezákonná, jelikož byla žalobci adresována formou předvolání a nikoli rozhodnutí, je třeba uvést, že ust. § 60 zákona o přestupcích (ani jiné ustanovení tohoto zákona) se k otázce formy výzvy k podání vysvětlení nevyjadřuje. Neobsahuje-li zákon o přestupcích ani jiný, zvláštní předpis, jehož má být v konkrétní přestupkové věci užito, komplexní úpravu nějaké procesní otázky, použije se podpůrně úprava obsažená ve správním řádu, jakožto obecném procesním předpisu, na jehož subsidiární aplikaci odkazuje § 51 zákona o přestupcích. V případě výzvy k podání vysvětlení se nabízí aplikace ustanovení § 137 správního řádu, které upravuje stejný procesní institut. Takovému postupu nic principiálně nebrání, neboť institut vysvětlení, upravený v citovaném ustanovení správního řádu má shodný charakter s institutem podání vysvětlení dle ustanovení § 60 zákona o přestupcích – užije se před zahájením řízení, slouží správnímu orgánu k základní orientaci ve skutkovém stavu věci (nejde ovšem o dokazování) a náleží orgánu, který má pravomoc zahájit případně v prověřované věci správní řízení. Ani správní řád se však k formě takové výzvy explicitně nevyjadřuje, odkazuje ale na přiměřené použití ustanovení o předvolání, respektive předvedení. Za situace, kdy zákon o přestupcích neupravuje, jakou formou má být výzva k podání vysvětlení realizována, je namístě vycházet z úpravy obecné, která odkazuje na využití principu předvolání. Jelikož ani tento procesní institut zákon o přestupcích výslovně neupravuje (jakkoli s ním výslovně počítá – viz například § 74 odst. 1), aplikuje se opět úprava obecná, zakotvená v § 59 správního řádu. Z věty druhé a třetí tohoto ustanovení se podává, že předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním 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. Z uvedeného je zřejmé, že předvolání (jakkoli musí mít obligatorně písemnou formu) není správním rozhodnutím (ani ve formě usnesení) a jde jen o druh faktického pokynu (úkonu) správního orgánu při výkonu jeho pravomoci. Lze tak uzavřít, že výzva k podání vysvětlení, vydaná dle ustanovení § 60 odst. 1 zákona o přestupcích, je sice formalizovaným úkonem správního orgánu, nemá však povahu správního rozhodnutí. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, č. j. 2 As 58/2013-19, dostupný na www.nssoud.cz)

Na podporu shora uvedeného závěru lze doplnit, že pojmovým znakem správního rozhodnutí (§ 67 odst. 1 správního řádu) je jeho způsobilost zakládat, měnit nebo rušit práva anebo povinnosti jeho adresáta, případně závazně deklarovat, že určitá osoba taková práva nebo povinnosti (ne)má; vyvolává tedy změnu v hmotně právním postavení konkrétních osob, případně (ne)existenci takových hmotných práv deklaruje. Uložení procesní povinnosti (lhostejno do jaké podoby je oděno) z povahy věci uvedené podmínky splňovat nebude. Není pochopitelně vyloučeno, aby i o procesních otázkách bylo vydáváno rozhodnutí, jde o všem o jeho specifickou formu - usnesení (§ 76 správního řádu). To se nicméně vydává pouze tehdy, stanoví-li tak výslovně zákon (§ 76 odst. 1 správního řádu), přičemž taxativní výčet procesních situací, v nichž lze usnesení vydat i bez předchozího řízení je podán v ustanovení § 76 odst. 2 správního řádu. Mezi žádný z těchto případů však (podání) vysvětlení podle § 137 správního řádu (potažmo § 60 zákona o přestupcích) nespadá. Argumentem a contrario proto nezbyvá než potvrdit předchozí závěr, že výzva k podání vysvětlení se nevydává ani ve formě rozhodnutí, ani ve formě usnesení. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, č. j. 2 As 58/2013-19, dostupný na www.nssoud.cz)

Z ust. § 60 zákona o přestupcích vyplývá několik základních podmínek pro uložení pořádkové pokuty osobě vyzvané k podání vysvětlení z důvodu nedostavení se k tomuto

vysvětlení. Vyzvaná osoba musí být především řádně předvolána a poučena o právních následcích v případě, že se nedostaví. Další podmínkou je, že se osoba k podání vysvětlení nedostaví bez závažných důvodů.

První podmínka byla v projednávané věci splněna. Předvolání k podání vysvětlení na den 26. 9. 2012 v 8:30 hod. bylo doručeno jednak žalobci do vlastních rukou dne 29. 8. 2012, jednak jeho právnímu zástupci dne 27. 8. 2012 do datové schránky. Přestože žalobce namítá, že správní orgán v předvolání neuvedl přesnější důvod předvolání, soud má za to, že důvod předvolání byl specifikován v souladu s ust. § 59 správního řádu. Z předvolání bylo nepochybné, že žalobce byl předvolán k podání vysvětlení ve věci přestupku podle ust. § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu, kterého se měl dopustit žalobce dne 20. 6. 2012 v 13:35 hod. jako řidič osobního motorového vozidla zn., RZ tím, že na ulici v obci U. H. parkoval bez uhrazeného parkovacího poplatku. Pokud žalobce namítá nedostatečnost důvodů předvolání v tom, že nebyl řidičem vozidla, kterým byl spáchán přestupek, soud konstatuje, že právě objasnění otázky, která osoba byla řidičem vozidla, zřejmě bylo účelem podání vysvětlení; tato námitka tedy nemůže obstát. Předvolání obsahovalo rovněž všechny další náležitosti dle ust. § 59 správního řádu (bylo z něj zcela zřejmé, kdo, kdy, kam se má dostavit), včetně poučení o tom, jaké jsou právní následky v případě, že se předvolaná osoba k podání vysvětlení nedostaví (bylo zde výslovně uvedeno a zdůrazněno, že pokud se žalobce k podání vysvětlení bez dostatečné omluvy nedostaví, může mu být dle ust. § 60 odst. 2 zákona o přestupcích uložena pořádková pokuta až do výše 5.000 Kč.). Pro případ nemožnosti se k podání vysvětlení dostavit ze závažných důvodů, byl žalobce řádně poučen o tom, že je povinen tyto skutečnosti oznámit správnímu orgánu včas, a to písemně nebo ústně do protokolu, a že k omluvě je nutno doložit doklad týkající se důvodu neúčasti na jednání. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žalobce byl k podání vysvětlení na den 26. 9. 2012 řádně předvolán a zbývá posoudit otázku, zda byly splněny podmínky ust. § 60 odst. 2 zákona o přestupcích, tj. zda se žalobce k podání vysvětlení nedostavil ze závažných důvodů.

Zákon o přestupcích nestanoví přesné ustanovení toho, co se rozumí „závažnými důvody“. Jedná se o tzv. neurčitý právní pojem, při jehož interpretaci se správnímu orgánu vytváří prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze pod neurčitý pojem podřadit či nikoliv. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se uvážení správního orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005-62, dostupný na www.nssoud.cz). Soud má za to, že žalovaný se ve svém rozhodnutí vymezení rámce tohoto neurčitého právního pojmu úspěšně zhostil, přičemž zcela přesvědčivě zdůvodnil, proč nebylo možné omluvu žalobce uznat jako omluvu ze závažných důvodů.

Ze správního spisu vyplývá, že předvolání žalobce za účelem podání vysvětlení na den 26. 9. 2012 bylo již druhé v pořadí, když v reakci na první předvolání (na den 20. 8. 2012) byla správnímu orgánu v den, na kdy byl žalobce předvolán (tj. 20. 8. 2012), doručena omluvenka právního zástupce žalobce, a to z důvodů čerpání jeho dovolené. Tato omluvenka byla datovaná dne 17. 8. 2012 (tj. v poslední pracovní den přede dnem, na který byl žalobce předvolán), a téhož dne předána k poštovní přepravě. Třebaže omluva právního zástupce nebyla podložena žádnými doklady, správní orgán tuto jako první omluvu uznal a žalobce

předvolal k podání vysvětlení znovu na den 26. 9. 2012. V tomto nově nařízeném termínu se žalobce k podání vysvětlení opětovně nedostavil. Správnímu orgánu byla opět až v den, na kdy byl žalobce předvolán (tj. 26. 9. 2012) doručena omluva právního zástupce žalobce, datovaná dne 25. 9. 2012 (tj. v poslední pracovní den přede dnem, na který byl žalobce předvolán), a to ze služebních důvodů žalobce. K omluvě přitom nebyly připojeny žádné písemné doklady.

Přestože žalobce se domnívá, že jeho omluva z nařízeného termínu podání vysvětlení byla dostatečná, soud má za to, že správní orgán I. stupně postupoval zcela v souladu s ust. § 60 odst. 2 zákona o přestupcích, pokud žalobci za nedostavení se ke správnímu orgánu uložil pořádkovou pokutu. Žalovaný na str. 7 dole a na str. 8 žalobou napadeného rozhodnutí objasnil, jaké důvody je možné akceptovat jako „závažné důvody“ pro nedostavení se ke správnímu orgánu (uvedl, že za závažné důvody lze považovat okolnosti objektivní povahy účastníkem neovlivnitelné – zejména pracovní neschopnost uznanou lékařem, ošetřování člena rodiny, dovolenou na zotavenou objednanou s časovým předstihem, události rodinné povahy (svatba, pohřeb), účast na jiném řízení atd.) a zcela přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, proč žalobcem tvrzené důvody jako „závažné důvody“ neuznal. Soud se zcela ztotožňuje se závěrem, že pouhé tvrzení žalobce, resp. jeho právního zástupce o nemožnosti se dostavit ke správnímu orgánu ze služebních důvodů nelze s ohledem na svou vágnost, neurčitost, neprůkaznost a neprokazatelnost jako „závažný důvod“ akceptovat. Žalobce nejen že své tvrzené služební povinnosti nijak nespecifikoval, ale především tato tvrzení nepodložil žádnými relevantními doklady, a to přesto, že v předvolání k podání vysvětlení byl výslovně poučen o tom, že k případné omluvě je nutné doložit doklad týkající se důvodu neúčasti na jednání. Povinnost prokázat nebo alespoň osvědčit svá tvrzení (důkazní břemeno) je přitom neodmyslitelnou součástí české právní teorie i praxe. Tím by se mělo předcházet případům, kdy účastník řízení uvede zkreslené či přímo nepravdivé údaje. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 As 61/2012-22, www.nssoud.cz). Soud nepochybně, že služební povinnosti by mohly být za určitých podmínek (zejména, že by byla prokázána jejich neodkladnost, důležitost) akceptovány jako závažný důvod k nedostavení se na základě předvolání ke správnímu orgánu (a tyto závěry vyplývají i z rozhodnutí žalovaného), k posouzení vlastní závažnosti důvodu však v daném případě ani nemohlo dojít, protože žalobce svá tvrzení žádným způsobem neprokázal.

V této situaci neobstojí ani argumentace žalobce predestřená v žalobě, že je sám jednatelem ve své společnosti a že doložení důvodů by bylo otázkou potvrzení jeho samého. Soud je toho názoru, že i kdyby se skutečně na poslední chvíli před nařízeným podáním vysvětlení (tzn. jeden den předem, kdy byla omluva správnímu orgánu odeslána) objevila nutnost žalobce služebně vycestovat, jistě by existovala možnost tuto skutečnost nějakým způsobem prokázat, a to i v případě, že je žalobce podnikatelem (objednávka na určitý den, e-mailová komunikace apod.)

Z uvedených důvodů nelze správním orgánům vytknout, pokud v daném případě ničím neprokázaným tvrzením žalobce neuvěřily, jeho důvod nedostavení se ke správnímu orgánu k podání vysvětlení neakceptovaly, a z nedostavení se žalobce ke správnímu orgánu vyvodily předpokládaný nepříznivý následek ve formě uložení pořádkové pokuty.

Pokud žalobce namítá, že uložení pořádkové pokuty za jeho první omluvu bylo v rozporu se zásadou přiměřenosti, nelze než konstatovat, že žalobci byla uložena pořádková

pokuta až na základě druhého předvolání k podání vysvětlení, k němuž se žalobce nedostavil. Jak první, tak druhou omluvu nebylo ze shora uvedených důvodů (ani jeden z tvrzených důvodů nemožnosti se dostavit nebyl podložen žádnými doklady, kterými by bylo možné osvědčit jeho pravdivost) možné považovat za omluvu náležitou ze závažných důvodů, a to bez ohledu na to, že správní orgán I. stupně první omluvu právního zástupce uznal. Skutečnost, zda se jednalo o omluvu přímo žalobce či jeho právního zástupce, přitom není podstatná, rozhodné je, že žalobce se jak na základě prvního, tak na základě druhého předvolání ke správnímu orgánu bez závažného důvodu nedostavil, resp. že závažné důvody nedostavení se nijak neprokázal.

Argumentaci, že nebylo možné žalobci vyčítat neaktivitu ohledně sjednání náhradního termínu, jelikož ani správní orgán v tomto směru žádnou procesní aktivitu nevyvinul, soud nepřisvědčil. Tvrzením, že bylo v zájmu a možnostech žalobce kontaktovat správní orgán v případě, že mu z jakéhokoli důvodu nevyhovuje správním orgánem nařízený termín podání vysvětlení, žalovaný reagoval na odvolací námitku, že „nic nebrání tomu, aby se správní orgán spojil s právním zástupcem odvolatele, případně se samotným odvolatelem a řešil věc předvolání individuálně“. Soud se zcela ztotožňuje s názorem žalovaného, že pokud správní orgán předvolal žalobce k podání vysvětlení, bylo povinností žalobce toto předvolání respektovat (včetně nařízeného termínu), a že pro případ, že žalobci nařízený termín kolidoval s jiným zaneprázdněním, bylo jen a jen v jeho zájmu správní orgán o této skutečnosti závčas informovat a snažit se domluvit si jiný termín, který vyhovuje oběma stranám. Naopak stejně jako žalovaný soud považuje za absurdní, aby správní orgán byl povinen v každém individuálním případě nad rámec doručeného předvolání k podání vysvětlení z vlastní iniciativy kontaktovat účastníky řízení s dotazem, zda jim skutečně nařízený termín vyhovuje.

K namítané neopodstatněnosti výtky správního orgánu, že žalobce neprojevil vstřícnost za účelem stanovení jiného termínu jednání, soud konstatuje, že pořádková pokuta nebyla žalobci uložena za to, že v omluvě nestanovil jiný termín jednání, ale za to, že jakkoli neprokázal existenci tvrzených závažných důvodů. Skutečnost, že právní zástupce v omluvě uvedl náhradní termín, dle názoru soudu nijak nevypovídá o tom, že by se k náhradnímu termínu žalobce skutečně dostavil, zejména s ohledem na skutečnost, že již v první omluvě z jednání právní zástupce uvedl náhradní termín, k němuž se však následně žalobce nedostavil.

Poukaz žalobce na závěry Ústavního soudu v nálezu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08 není na daný případ přílehlavý, jelikož pořádkový postih nebyl žalobci uložen za to, že by odepřel podat vysvětlení, ale za to, že se k podání vysvětlení bez závažných důvodů nedostavil.

Co se týče námítky týkající se protichůdných závěrů žalovaného ohledně smysluplnosti podání vysvětlení právním zástupcem žalobce namísto žalobcem samotným, soud připouští, že tvrzení žalovaného na str. 6, odst. 2, z něhož plyne, že právní zástupce žalobce mohl žalobce při podání vysvětlení jen stěží zastoupit, mohou zdánlivě působit jako rozporná se zbývajícími částmi odůvodnění rozhodnutí, dle nichž pořádková pokuta byla žalobci uložena za to, že ani on ani jeho právní zástupce se nedostavili ke správnímu orgánu k podání vysvětlení bez závažných důvodů. Soud se ztotožňuje s názorem, že pro podání vysvětlení ve věci přestupku měla význam toliko výpověď samotného žalobce, nikoli jeho právního zástupce, a přítomnost samotného právního zástupce by nemohla účel podání vysvětlení

naplnit. Na druhou stranu však odůvodnění uložení pořádkové pokuty tím, že se k podání vysvětlení nedostavil ani žalobce ani jeho právní zástupce, nemohlo nijak negativně zasáhnout do právní sféry žalobce. Tato argumentace byla naopak pro žalobce příznivější, jelikož měl možnost se uložení pořádkové pokuty vyhnout buď svou osobní přítomností (popř. řádnou omluvou) nebo přítomností právního zástupce.

K námitce, že z rozhodnutí není zřejmé, zda je pořádková pokuta ukládána žalobci nebo právnímu zástupci, nezbyvá než konstatovat, že na str. 8 rozhodnutí žalovaný výslovně uvedl, že jelikož z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému, pořádková pokuta byla uložena přímo žalobci.

Na základě shora uvedených důvodů proto Krajský soud v Brně uzavírá, že žalobce se svými námitkami neuspěl, rozhodnutí žalovaného bylo vydáno v souladu se zákonem, soud proto ve smyslu § 78 odst. 7 s.ř.s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce ve věci samé byl neúspěšný, proto mu náhrada nákladů řízení nepřísluší. Soud neshledal, že by žalovanému vznikly náklady řízení, jež by převyšovaly náklady jeho jinak běžné administrativní činnosti, nad to přiznání náhrady žádných nákladů žalovaný nepožadoval. Soud proto rozhodl tak, že žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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 vyhotoveních 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.

V Brně dne 23. prosince 2014

JUDr. Eva Lukotková, v. r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení:
Barbora Zachovalová