



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila a v právní věci žalobce **M. O.**, zastoupeného JUDr. Irenou Wenzlovou, advokátkou se sídlem Sovova 709/5, Litoměřice, proti žalovanému **Městskému úřadu Uherské Hradiště**, se sídlem Masarykovo nám. 19, Uherské Hradiště, o žalobě proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícím v předvolání k podání vysvětlení ve věci oznámení přestupku ze dne 12. 7. 2013, č.j. MUUH-OD/50692/2013/PrchJ Spis/4601/2013, č. případu 2013/0519,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo 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

[1] Shora označeným předvoláním ze dne 12. 7. 2013 žalovaný vyzval žalobce, aby se k němu dostavil dne 5. 8. 2013 v 15:00 hod. za účelem podání vysvětlení dle § 60 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o

přestupcích“), ve věci postoupeného oznámení o přestupcích dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 1. a § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 361/2000 Sb.“). Těchto přestupků dle oznámení zaslaného Policií České republiky, Územního odboru Uherské Hradiště, Dopravního inspektorátu, se měl žalobce dopustit dne 2. 4. 2013 v 9:10 hod. v obci Bílovice na sil. II/427 u parkoviště České pošty při řízení osobního motorového vozidla zn. Seat Cordoba RZ 1Z2 6613 tím, že ve směru od obce Březolupy na Uherské Hradiště měl jako řidič držet v ruce nebo jiným způsobem, telefonní přístroj nebo jiné hovorové zařízení nebo záznamové zařízení. Současně měl žalobce řídit motorové vozidlo, které nemělo splňovat technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, neboť mělo na sklech oken zatmavovací fólie, jejichž stupeň zatmavení byl překročen. V předvolání byl žalobce upozorněn i na to, že pokud se k podání vysvětlení bez dostatečné omluvy nedostaví, může mu být dle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích uložena pořádková pokuta až do výše 5 000 Kč. V případě nedostavení se ze závažných důvodů byl vyzván k včasné omluvě správnímu orgánu (písemně nebo ústně do protokolu) s doložením důvodů své neúčasti.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[2] Žalovaný, který předvolal žalobce k podání vysvětlení dle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích ve věci shora uvedených přestupků, z nichž byl jako řidič motorového vozidla podezřelý, zasáhl do práv žalobce a postupoval nezákonně. Předmětná výzva k podání vysvětlení je nezákonným zásahem žalovaného, neboť žalobce nabádá, aby zbytečně jezdil ke správnímu orgánu. Pokud měl žalovaný dostatek indicií o tom, že byl spáchán dopravní přestupek, a že jej spáchal žalobce, měl proti němu zahájit řízení o přestupku z moci úřední a postupovat dle principu oficiality ve smyslu § 67 odst. 3 zákona o přestupcích. Předvoláním k podání vysvětlení ve smyslu § 60 odst. 1 cit. zák. však žalovaný nezákonně uložil žalobci další povinnost, ačkoliv měl zahájit řízení o přestupku a žalobce obvinít. Jelikož tak nepostupoval, byl žalobce krácen na výkonu jeho práva na obhajobu. Upření procesního postavení obviněného znemožnilo žalobci požívat výhod z procesního postavení obviněného, přičemž bylo zřejmé, že k obvinění žalobce následně dojde. Postup žalovaného tak žalobci způsobil povinnost dostavovat se opakovaně ke správnímu orgánu, ač v případě zákonného postupu dle principu oficiality, by postačovala jen jedna návštěva. Žalobce proto spatřoval v jeho předvolání k podání vysvětlení nezákonný zásah žalovaného, neboť z textu samotného předvolání bylo zřejmé, že se přestupků měl dopustit právě žalobce a bylo i zřejmé, jakých konkrétních přestupků. Místo zahájení řízení o přestupku tak stanovil žalovaný žalobci jinou povinnost, a způsobil mu tak újmu spočívající jednak ve zbytečné konzultaci došlé písemnosti s advokátem, a jednak potencionální újmu ve zbytečné cestě ke správnímu orgánu.

[3] Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud deklaroval, že zásah žalovaného spočívající v předvolání žalobce k podání vysvětlení ve věci výše citovaného oznámení o přestupku, byl nezákonný.

III. Vyjádření žalovaného

[4] Ve vyjádření k žalobě žalovaný zejména uvedl, že obdržel dne 11. 4. 2013 oznámení přestupku č.j. KRPZ-34054/PŘ-2013-151106, zaslané Policií České republiky, Územním odborem Uherské Hradiště, Dopravním inspektorátem, dle kterého se měl žalobce dopustit

přestupků (shora uvedených) dne 2. 4. 2013 v 9:10 hod. na blíže upřesněném místě tím, že řídil osobní motorové vozidlo (konkretizované výše) a při jízdě vozidlem držel v levé ruce, položené na volantu, mobilní telefon světlé barvy, s tím, že při následné kontrole bylo zjištěno užití vozidla nesplňujícího technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, konkrétně dodatečně provedené zatmavení bočních předních oken, které omezilo propustnost nad stanovenou mez. Na základě toho žalovaný předvolal písemností ze dne 12. 7. 2013 žalobce k podání vysvětlení dle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích, přičemž žalobce písemnost osobně převzal dne 17. 7. 2013, avšak k podání vysvětlení se bez omluvy nedostavil.

[5] Postup, spočívající v předvolání žalobce k podání vysvětlení, nepovažuje žalovaný za nezákonný. Vysvětlením před zahájením řízení o přestupku žalovaný umožnil žalobci vyřešit event. přestupek způsobem pro žalobce příznivějším, ukončením věci v blokovém řízení. Není zanedbatelné, že sankce u pokuty v blokovém řízení činí do 2 000 Kč, naopak u zahájeného řízení o přestupku je sankce od 1 500 Kč do 2 500 Kč, a dále je ukládána povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[6] K žalobním tvrzením žalovaný dále uvedl, že nebylo z ničeho zřejmé, zda dojde k obvinění žalobce z přestupku, a proto bylo žalobci umožněno věc ukončit ještě před zahájením řízení o přestupku (před obviněním) právě blokovým řízením. Navíc při podání vysvětlení nejsou žádným způsobem krácena práva osoby podávající vysvětlení, neboť i ta má právo odepřít výpověď, jak bylo uvedeno v poučení písemnosti, kterou žalobce obdržel (poznámka soudu: Takové poučení v předvolání k podání vysvětlení nebylo uvedeno v písemnosti založené ve správním spise ani v kopii písemnosti předkládané žalobcem). Žalobce se k podání vysvětlení nedostavil, neomluvil se, a i přesto žalovaný nevyužil možnosti uložit žalobci pořádkovou pokutu a naopak zahájil řízení o přestupku vydáním příkazu o uložení pokuty dne 28. 8. 2013. Proti příkazu podal žalobce, již jako obviněný, prostřednictvím svého zástupce odpor a dále pokračovalo vlastní řízení o přestupku.

[7] Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že vždy postupoval v souladu se základními zásadami správního řádu, zákonem o přestupcích a ve prospěch žalobce. Žalovaný využil institut „předvolání k podání vysvětlení“ v mezi a způsobem, který stanoví zákon, a proto jej nelze považovat za nezákonný. Na základě toho žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

IV. Replika žalobce k vyjádření žalovaného

[8] Podáním ze dne 29. 1. 2014 reagoval žalobce na vyjádření žalovaného s tím, že žalovaný tak stvrdil předchozí závěry žalobce. Podle žalobce bylo jediným účelem zásahu (předvolání k podání vysvětlení) „přemluvení či jiné donucení žalobce k uhrazení blokové pokuty“, jak se žalovaný materiálně vyjádřil. Podle žalobce tak žalovaný zneužil institut podání vysvětlení ke zcela jinému účelu, než pro který v zákoně existuje. Dle principu oficiality mají správní orgány povinnost projednat přestupky z úřední povinnosti. Dle rozhodnutí Ústavního soudu např. sp. zn. II ÚS 345/2001 nebo sp. zn. II ÚS 586/2002 atd. platí, že „... nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení, které lze zahájit pouze z jeho vlastního podnětu, zahájí či nikoliv, neboť jeho činnost je ovládána mj. principem oficiality, podle něhož má správní orgán právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem“. K účelu podání vysvětlení se vyjádřil Nejvyšší správní soud

ve svém rozsudku ze dne 9. 9. 2010, č.j. 1 As 34/2010-73, tak, že „význam úředního záznamu o podaném vysvětlení spočívá v přestupkovém řízení v tom, že na jeho základě si může správní orgán předběžně vyhodnotit relevanci případné svědecké výpovědi z hlediska skutečností, které je třeba následně prokazovat“. Obdobně se vyjádřil Ústavní soud ve svém rozhodnutí pod sp. zn. III ÚS 190/2001, ve kterém uvedl, že „podávání vysvětlení slouží správnímu orgánu ke zvážení, zda došlo ke spáchání přestupku, a zda osoba, která vysvětlení podala, bude vyslechnuta jako svědek. Smyslem a účelem je efektivní zahájení správního, resp. trestního řízení“. Byť šlo ve shora uvedených případech o podání vysvětlení dle zákona o Policii České republiky, tak s ohledem na provázanost právního systému a jednotnost účelu institutu podání vysvětlení (v zákoně o přestupcích i v zákoně o Policii ČR apod.), je dle žalobce zřejmé, že smysl a účel předvolání k podání vysvětlení vždy slouží správnímu orgánu ke zvážení, zda v daném případě došlo ke spáchání přestupku, a zda osoba, která vysvětlení podala bude vyslechnuta jako svědek s tím, že správní orgán si současně může vyhodnotit předběžně i relevanci případné svědecké výpovědi z hlediska skutečností, které je v řízení třeba prokazovat.

[9] V dané věci byl však úkon správního orgánu spočívající v předvolání žalobce k podání vysvětlení naprosto bezobsažným úkonem, a tento byl proveden i v rozporu s principem oficiality ve smyslu § 67 zákona o přestupcích, dle kterého se přestupky projednávají z úřední povinnosti. Žalovaný svým postupem zcela ignoroval základní pravidla správního řízení, ovládané zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí platných pro správní orgány (čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny či § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“), které nemohou svévolným postupem obcházet zákonem stanovený postup odpovídající zásadám správního řízení. Platí to o zásadě zákonnosti, zásadě zákazu zneužití správního uvážení a uplatňování pravomoci v souladu s účelem, k němuž byla správnímu orgánu svěřena dle zákona.

[10] Pokud žalovaný ve vyjádření uvedl, že o přestupku žalobce bylo rozhodnuto v příkazním řízení dle § 87 a násl. zákona o přestupcích, pak z toho žalobce dovodil, že ještě před podáním vysvětlení nasvědčovaly zjištěné skutečnosti tomu, že byl spáchán přestupek, a kdo jej spáchal, a že tedy prvostupňový správní orgán neměl pochybnosti o tom, že obviněný se přestupku skutečně dopustil. V takovém případě správní orgán neprodleně rozhodne o zahájení řízení proti takové osobě. I na základě toho, že bylo následně využito postupu ve „zkráceném příkazním řízení“, vyhodnotil žalobce postup žalovaného, jenž jej předvolal k podání vysvětlení, za zjevně svévolné jednání ultra vires, které nemělo žádný zákonem předjímaný účel. Žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I ÚS 1849/08, podle kterého „správní řízení nemůže být v demokratickém právním státě ovládáno zásadou součinnosti správních orgánů s účastníky řízení. Svobodný jednotlivec nemůže být v právním státě partnerem správního orgánu vykonávajícího vrchnostenská oprávnění. Má naopak povinnost se takovým opatřením podrobit, jsou-li vykonávána řádně, tj. nejde-li o exces. Proto nelze pokutovat osobu, která odmítne podat správnímu orgánu vysvětlení v případě, kdy je zřejmé, že by jí, byť i jen teoreticky, mohla přispět ke svému postihu za přestupek.“

[11] Podle žalobce chtěl žalovaný celou věc ukončit blokovým řízením (jak naznačil ve vyjádření k žalobě), a tedy v rámci podání vysvětlení požadoval přispění žalobce ke svému postihu za přestupek. Šlo tak o exces z řádného vykonávání pravomoci. Za nesmyslné označil

žalobce sdělení žalovaného, že se žalobce měl k podání vysvětlení dostavit, a tam měl vysvětlení odepřít. Dle žalobce nejde o předvídatelný účel, resp. smysl institutu podání vysvětlení, ale o extenzivní výklad zákona, který nemá v demokratické společnosti místo. Žalovanému vytkl neznalost zákona v tom, že věc lze v blokovém řízení vyřídit jen do zahájení řízení o přestupku, přitom tak lze učinit i po zahájení řízení a předvolání k ústnímu jednání. Žalovaný prokázal jednoznačnou neznalost postupů ve správním řízení, pokud tvrdil, že předvoláním k podání vysvětlení chtěl žalobci umožnit ukončení věci blokovým řízením, a to před zahájením řízení o přestupku a před jeho obviněním. Žalovaný není kompetentní v přestupkovém správním řízení, blokové řízení je jen druhem řízení.

[12] Žalovaný následně postupoval jinak a vydal rozhodnutí v příkazním řízení dle § 87 zákona o přestupcích, po podaném odporu žalobce pak projednával věc při ústním jednání a vydal rozhodnutí. Správní orgán však za celou dobu žalobci nenabídl možnost věc vyřídit v blokovém řízení, a to i při nedodržení základních zásad správního řízení (zásada užitečnosti a vstřícnosti veřejné správy, zásada veřejné správy jakožto služby veřejnosti, zásada poučovací povinnosti správního orgánu, zásada smírného vyřešení věci, zásada rychlosti, zásada hospodárnosti a flexibility správního orgánu). Správní orgán se tak sám doznal z porušení základních zásad a vždy k tíži žalobce. Žalovaný nepostupoval ve prospěch žalobce, když jej předvolal jako jediného podezřelého k podání vysvětlení, přitom z důvodu, který extenzivně překračoval tento institut co do důvodů podání vysvětlení. Šlo o zástupný důvod předvolání, tj. ukončení věci v blokovém řízení, a nikoliv o podání vysvětlení k přestupku. Nesplnil tak povinnost zahájit řízení nebo rozhodnout v příkazním řízení. Nadto žalovaný uložil žalobci pořádkovou pokutu za nedostavení se k podání vysvětlení (řešenou v jiném druhu řízení), pak vydal příkaz, a po podaném odporu vydal rozhodnutí, aniž by jedinou zmínkou v celém průběhu řízení dal žalobci možnost vyřídit věc v blokovém řízení.

[13] Žalobce považoval zásah žalovaného za nezákonný především z toho důvodu, že z textu předvolání k podání vysvětlení bylo zřejmé, že se přestupku měl dopustit žalobce, a že bylo i zřejmé, jakých přestupků se měl dopustit. Jelikož žalovaný místo zahájení řízení stanovil žalobci jinou povinnost, způsobil mu tak újmu spočívající ve zbytné konzultaci došlé písemnosti s advokátem a potencionálně i zbytné cesty ke správnímu orgánu (žalovanému). Žalovaný tedy zneužil institut podání vysvětlení k jinému účelu, než pro který je určen, když sám ve vyjádření k žalobě potvrdil, že jeho účelem bylo vyřízení věci v blokovém řízení a nikoliv samotné podání vysvětlení. Žalovaný tak jednoznačně požadoval přispění žalobce ke svému postihu za přestupek, avšak tím se dopustil excesu z řádného vykonávání pravomoci.

V. Posouzení věci Krajským soudem v Brně

[14] Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), bez nařízení jednání, přezkoumal postup žalovaného a zabýval se tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného, přičemž shledal, že **žaloba není důvodná**.

[15] Předmětem podané žaloby učinil žalobce zásah žalovaného, spočívající v předvolání žalobce k podání vysvětlení ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o přestupcích. Od 1. 1. 2003 zakotvuje s.ř.s. možnost podat ke správnímu soudu žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, pokud zásah nebo jeho důsledky trvají,

anebo hrozí-li jeho opakování, a jestliže se nápravy nelze domáhat jiným právními prostředky. Takovou žalobou se lze domáhat ochrany proti zásahu nebo určení, že zásah byl nezákonný. Podle § 82 s. ř. s. je oprávněn k podání takové žaloby každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Vzhledem k tomu, že předmětná žaloba byla podána včas a obsahovala zákonem stanovené náležitosti (§ 84 odst. 1 a 3 s.ř.s.), zabýval se soud nejprve žalobní legitimací žalobce a správností zvolené žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[16] K formě výzvy či předvolání osoby k podání vysvětlení ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o přestupcích se přímo toto ustanovení 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 i § 51 zákona o přestupcích. V případě výzvy k podání vysvětlení se nabízí aplikace ust. § 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 § 60 zákona o přestupcích – tento se užije před zahájením řízení, slouží správnímu orgánu k základní orientaci ve skutkovém stavu věci (nejde však 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 na přiměřené použití ustanovení o předvolání, resp. předvedení. Za situace, kdy zákon o přestupcích neupravuje, jakou formou má být výzva při předvolání k podání vysvětlení realizována, je na místě vycházet z úpravy obecné, která odkazuje na využití principu předvolání. Jelikož ani tento procesní institut zákon o přestupcích výslovně neupravuje, 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 5denním 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 (obligatorně má mít písemnou formu) není správním rozhodnutím (a to ani ve formě usnesení) a jde jen o druh faktického pokynu (úkonu) správního orgánu při výkonu jeho pravomoci. Lze tak uzavřít, že výzva – předvolání k podání vysvětlení vydaná dle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích, je sice formalizovaným úkonem správního orgánu, avšak nemá povahu správního rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2014, č.j. 2 As 58/2013-19).

[17] 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 má či nemá; vyvolává tedy změnu v hmotněprávním postavení konkrétních osob, příp. (ne)existenci takových hmotných práv deklaruje. Naopak uložení procesní povinnosti (je lhostejno jakou má podobu) z povahy věci uvedené podmínky splňovat nebude. Není vyloučeno, aby i o procesních otázkách bylo vydáváno rozhodnutí, avšak jde o jeho specifickou formu – usnesení (§ 76 správního řádu). To se však vydává pouze tehdy, stanoví-li tak výslovně zákon (§ 76 odst. 1 správního řádu), přitom taxativní výčet procesních situací,

v nichž lze vydat usnesení i bez předchozího řízení, je uveden v § 76 odst. 2 správního řádu. Mezi žádný z těchto případů však nespadá podání vysvětlení či vysvětlení dle § 137 správního řádu (§ 60 zákona o přestupcích). Lze tak potvrdit pouze předchozí závěr, že výzva či předvolání k podání vysvětlení se nevydává ve formě rozhodnutí, popř. ani ve formě usnesení.

[18] Z výše uvedeného vyplývá, že žalobce zvolil na svoji ochranu správný instrument, a to žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s.ř.s., neboť výzva či předvolání k podání vysvětlení podle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích, není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky podle § 65 s.ř.s. Avšak žalobcem uplatněné výtky proti předvolání k podání vysvětlení zdejší soud neshledal důvodnými. V předvolání k podání vysvětlení spatřoval žalobce nezákonný zásah proto, že žalobci stanovilo další procesní povinnosti spočívající jednak ve zbytné jízdě ke správnímu orgánu (resp. opakované jízdě – nejprve k podání vysvětlení a pak v rámci zahájeného řízení o přestupku) a jednak ve zbytné konzultaci výzvy k podání vysvětlení s advokátem, přitom pokud by správní orgán zahájil řízení o přestupku (§ 67 zákona o přestupcích) a obvinil žalobce (§ 73 cit. zák.), stačila by pouze jedna návštěva správního orgánu. Dle žalobce tak uvedeným postupem došlo ke zneužití institutu „podání vysvětlení“ k jinému než zákonem předvídanému účelu, konkrétně k přemluvení žalobce při podání vysvětlení k uhrazení blokové pokuty. Tak se i žalovaný písemně vyjádřil k žalobě. Postup žalovaného, kterým směřoval k tomu, aby žalobce přispěl ke svému postihu za přestupek, označil žalobce za excés z řádného výkonu pravomoci, protože rozhodnutí, zda zahájí správní řízení či nikoliv, nemůže záležet na libovůli správního orgánu.

[19] K tomu soud připomíná dikci § 60 odst. 1 zákona o přestupcích, že „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 hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, popř. za trestný čin“.

[20] Z uvedené dikce § 60 odst. 1 zákona o přestupcích podle soudu zcela jasně vyplývá povinnost dostavit se na předvolání ke správnímu orgánu k podání vysvětlení pro **každého**, tedy i toho, kdo je podezřelý ze spáchání přestupku. Pouze ten však má nezpochybnitelné právo vysvětlení/výpověď ze zákonem vymezených důvodů odepřít, o čemž musí být řádně a prokazatelně předem poučen (§ 60 odst. 1 cit.zák.). Pokud by žalobce v reakci na doručené předvolání sdělil, že hodlá odepřít výpověď pro ji 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 žalobce předvolání ignoroval (ve vztahu ke správnímu orgánu; ve vztahu k poradě s advokátem zřejmě nikoliv), se správním orgánem nekomunikoval, k podání vysvětlení se nedostavil a především žádným způsobem se neomluvil (soud zjistil ze správního spisu a vyjádření žalovaného), neumožnil tak správnímu orgánu si ujasnit, v jakém procesním postavení vystupuje a jaká práva s tímto postavením spojená musí být event. respektována.

[21] 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 1. stupně nemá dostatek informací k zahájení přestupkového řízení. Podání

vysvětlení ve smyslu § 60 odst. 1 cit. zák. je institutem běžně využívaným v praxi správních orgánů v případě přestupků a tomu odpovídá i jasně a široce koncipovaná dikce tohoto ustanovení „...*každý je povinen správním orgánům podat nezbytné vysvětlení*...“. Zdejší soud proto nesdílí názor žalobce, že vzhledem k jasným indiciím o tom, že byl spáchán přestupek, a kdo jej spáchal, mělo být zahájeno správní řízení o přestupku, a proto neměl být žalobce nucen dostavit se na předmětné předvolání k žalovanému k podání vysvětlení dle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích. Dle názoru zdejšího soudu toto není možné zcela jednoznačně z písemností založených ve správním spise dovodit. Nelze zcela bez pochybností za správní orgán dovozovat či spekulovat, jakými úvahami byl veden při svém postupu – užití předvolání k podání vysvětlení dle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích, kterého použil v souladu se zákonem a v jeho mezích. Nejsou totiž výjimečnými situace, kdy podezřelé osoby se vydávají s odcizenými doklady za jinou osobu atp, takové případy vyžadují prověření konkrétního jednání i osob. Za této situace nelze žalovanému vytknout, že postupoval nezákonně nebo, že by zneužil své pravomoci či správní uvážení tím, že žalobce předvolal k podání vysvětlení dle § 60 odst. 1 cit. zák. Tento postup použil zcela zákonně a žalobce 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. Jednání správního orgánu nemělo šikanózní povahu a nic nenasvědčuje tomu, že bylo vedeno záměrem donucovat žalobce k poskytnutí informací, které měl právo odepřít. Povinnost podat vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku stíhá každého (§ 60 odst. 1 zákona o přestupcích), kdo byl k podání vysvětlení vyzván; této povinnosti nezbavuje vyzvanou osobou ani její přesvědčení o tom, že výzva není v souladu se zákonem. 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 věty za středníkem zákona o přestupcích, k čemuž však již nedošlo, protože se žalobce ke správnímu orgánu nedostavil.

[22] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že „při podání vysvětlení nejsou žádným způsobem krácena práva osoby podávající vysvětlení, neboť má právo odepřít výpověď, jak je uvedeno i v poučení v písemnosti, kterou žalobce obdržel“. Soud k tomuto vyjádření žalovaného ze správního spisu zjistil, že žádné takové poučení nebylo uvedeno v samotném předvolání k podání vysvětlení a ani k němu nebylo připojeno (totéž platí pro kopii předvolání předloženou žalobcem). Z tohoto předvolání k podání vysvětlení vyplývá, že obsahovalo, mimo popisu skutku, který měl být předmětem vysvětlení žalobce, pouze poučení dle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích o pořádkové pokutě, pokud by se žalobce nedostavil bez dostatečné omluvy ke správnímu orgánu. Dále obsahovalo poučení o přípustnosti omluvy z jednání ze závažných důvodů na straně žalobce, které měly být oznámeny včas, nejlépe písemně s připojením dokladu odůvodňujícím neúčast. Telefonická omluva měla být doložena písemně do 5 dnů. Jiné poučení v předvolání k podání vysvětlení uvedeno nebylo.

[23] Zdejší soud k poučení o právu odepřít vysvětlení (výpověď) z důvodů uvedených v § 60 odst. 1 věty za středníkem zákona o přestupcích uvádí, že toto nemuselo být uvedeno přímo

v předvolání k podání vysvětlení, a zcela postačovalo v předvolání pouze poučení o následcích nedostavení se k podání vysvětlení (§ 137 odst. 1 ve spojení s § 59 správního řádu). K tomu soud blíže odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2014, č.j. 6 As 128/2013-37, ze kterého vyplývá že „[18] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že podstatné je, aby se osobě, jež je vyzvána, aby vypovídala, dostalo náležitého poučení před tím, než začne vypovídat. Vložení takového poučení do předvolání k podání vysvětlení jistě není chybou, ale v takovém případě by mělo být před započítím výpovědi zopakováno, aby si správní orgán mohl být jist, že jej dotýčný skutečně vnímal, a také, že mu porozuměl. Takový přístup zcela koresponduje s významem, jaký princip zákazu sebeobviňování má, a pro který je pevně ukotven mezi ostatními základními zásadami v předpisech nejvyšší právní síly (Ústava, Listina základní práv a svobod, jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy). Nejvyšší správní soud se v tomto bodě zcela shoduje s posouzením provedeným krajským soudem, totiž, že správní orgán nebyl povinen provést poučení o možnosti odepřít výpověď již v předvolání ...“.

[24] Žalobce jako provozovatel osobního vozidla, s nímž byly spáchány dva přestupky, byl tím, kdo nesouhlasil na místě s blokovým vyřízením hlídkou Policie ČR, resp. s přestupky nesouhlasil, jak bylo uvedeno v oznámení přestupku Policie ČR ze dne 10. 4. 2013 (viz. správní spis), a v podstatě žádal, aby bylo provedeno správní řízení o zaznamenaných přestupcích, čímž si měl být současně vědom toho, že příslušný správní orgán bude následně zjišťovat informace o vozidle i o osobě, která se postihovaného jednání dopustila s tím, že by vyjádření osoby mohlo k objasnění věci přispět. V souladu s tímto pak žalovaný využil k aplikaci § 60 odst. 1 zákona o přestupcích a předvolal žalobce k podání vysvětlení. Na tomto postupu nelze spatřovat nic nezákonného. Na základě toho se měl žalobce buď dostavit k žalovanému, kde mohl po řádném poučení odepřít výpověď či podání vysvětlení s odkazem na § 60 odst. 1 věty za středníkem zákona o přestupcích, anebo se z tohoto jednání omluvit právě s odkazem na citované ustanovení a eventuální hrozbu nebezpečí postihu za přestupek. Soud proto nemůže přisvědčit žalobci, že tímto byl nucen, aby přispěl ke svému postihu za přestupek a ke svému usvědčení. V dané věci k tomu nedošlo. Jak již bylo výše uvedeno, poučení o možnosti odepřít podání vysvětlení nemuselo být nezbytně obsaženo v předvolání k podání vysvětlení či v jeho příloze, avšak muselo být poskytnuto bezprostředně před samotným podáním vysvětlení. Jelikož se žalobce k takovému podání vysvětlení nedostavil, pak mu toto poučení nebylo žalovaným poskytnuto a žalobce nebyl ohrožen usvědčením se z přestupku prostřednictvím svého přispění, tj. své výpovědi/podání vysvětlení.

[25] Na základě výše uvedeného nemůže soud vyslovit, že by správní orgán postupoval nezákonně, když žalobci zaslal předvolání k podání vysvětlení. Toto nelze kvalifikovat jako nezákonný zásah. Naopak „podávání vysvětlení“ dle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích je zcela legitimní prostředek správního orgánu k prověření došlého oznámení o přestupku. Takové vysvětlení je povinen podat každý, jak plyne z dikce citovaného ustanovení. Proto nelze přisvědčit žalobci, že mu žalovaný tímto stanovil další procesní povinnost spočívající v tom, aby zbytně jezdil ke správnímu orgánu a zbytně konzultoval předmětnou písemnost s advokátem. Povinnost podání vysvětlení stíhá každého, žalobce však mohl (i dle svých vyjádření) využít odepření tohoto podání vysvětlení, které mu mohl advokát při konzultaci věci doporučit. Žalobce však ke své újmě se správním orgánem nekomunikoval, předvolání zřejmě ignoroval, z jednání se neomluvil, a to ani s poukazem na odepření podání vysvětlení

z důvodu hrozby postihu za přestupek, a správnímu orgánu tak neumožnil si ujasnit jeho procesní postavení, popř. jaká jeho práva mají být respektována. Podle soudu tak byla výzva k podání vysvětlení určená žalobci použita v zákonných mezích a nelze spekulovat na to, že správní orgán měl i bez této výzvy zahájit přímo řízení o přestupku a obvinít žalobce z tohoto přestupku, jak soudil žalobce v žalobě.

[26] Pokud žalovaný předvolal žalobce k podání vysvětlení, pak si evidentně potřeboval vyhodnotit relevanci některých bodů oznámení o přestupku, což odpovídá dosavadní judikatuře správních soudů, tedy, že slouží ke zvážení všech okolností týkajících se toho, zda došlo ke spáchání přestupku, jakého přestupku, které osoby se tohoto jednání mohly dopustit, které okolnosti bude skutečně v řízení třeba prokazovat a případně, zda osoba podávající vysvětlení, bude vyslechnuta jako svědek. Musí tedy vyhodnotit relevanci skutečností, které bude třeba v řízení prokazovat. V žádném případě tak nedošlo ke svévolnému postupu žalovaného, obcházení zákona, nedodržení základních pravidel správního řízení, zneužití správního uvážení či pravomoci, jak tvrdil žalobce. Naopak šlo o vyjasnění postavení žalobce v řízení. To není v rozporu ani s principem oficiality (§ 67 zákona o přestupcích), podle které se přestupky projednávají z úřední povinnosti. O tom, že nedošlo k porušení zákona ani v tomto směru, svědčí následné projednání přestupků žalobce v příkazním řízení a poté po podání odporu i v běžném správním řízení (jak naznačil žalobce v žalobě). Pro úplnost k tomu soud uvádí, že dle § 67 odst. 3 zákona o přestupcích, *jestliže správní orgán věc neodloží ani neshledá důvod pro postoupení věci jinému orgánu, zahájí řízení o přestupku bezodkladně, nejpozději do 60 dnů*. Z uvedeného vyplývá, že nenastanou-li okolnosti popsané v úvodu věty, jejíž existenci musí správní orgán nejprve prověřit, pak pokud možno bezodkladně zahájí řízení o přestupku, avšak nejpozději do 60 dnů.

[27] Žalobce také namítal, že mu nebyla nabídnuta možnost vyřídit věc blokovým řízením. Soud k tomu uvádí, že uvedené posouzení není předmětem nyní projednávané věci. Ze správního spisu lze pouze seznat, že žalobce na místě (dne 2. 4. 2013 v 9:10 hod. v obci Bílovice při zastavení hlídkou Policie ČR) s přestupky nesouhlasil, a tedy v podstatě blokové vyřízení věci odmítl. Na to následovalo oznámení přestupků žalovanému, který došlé oznámení o nich hodlal prověřit i prostřednictvím podání vysvětlení žalobcem. K podání vysvětlení se však žalobce nedostavil. Vzhledem k tomu, že o přestupcích probíhalo další řízení, které již není předmětem tohoto soudního přezkumu, nemůže se k tomu soud blíže vyjádřit. Totéž platí i pro žalobní námitku týkající se následného rozhodnutí o přestupcích žalobce v příkazním řízení, které již nezapadá do samotného přezkumu zákonnosti výzvy k podání vysvětlení (úkonu správního orgánu). Ohledně všech těchto námitek žalobce, které se již netýkají samotné zákonnosti výzvy k podání vysvětlení a souvisejícího postupu správního orgánu, musí soud odkázat žalobce na jiná řízení (příkazní řízení, správní řízení), kterých se týkají.

[28] Žalovaný postupoval zcela v souladu se základními zásadami vyplývajícími ze správního řádu (obecný předpis) a zákona o přestupcích (zákon speciální), přitom využil institutu zakotveného v § 60 odst. 1 zákona o přestupcích, tedy předvolal žalobce k podání vysvětlení, aby tak prověřil došlé oznámení o přestupku, protože jak sám uvedl i ve vyjádření k žalobě, nebylo zřejmé, zda skutečně dojde k obvinění z přestupku, když mohlo dojít k vyřízení věci i před samotným zahájením řízení o přestupku, což mělo být tímto i žalobci umožněno.

VI. Závěr a náklady řízení

[29] Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že nemůže deklarovat zásah provedený žalovaným za nezákonný, nýbrž tento byl souladný se zákonem, námitky žalobce shledal nedůvodnými, a proto žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s.ř.s.

[30] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Žalobce ve věci úspěch neměl, žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí 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.

V Brně dne 25. listopadu 2014

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu