



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců Mgr. Jaroslava Škopka a Mgr. Jany Komínkové v právní věci **žalobkyně: O. P. T.**, , zastoupené *JUDr. Janem Adámkem, advokátem, se sídlem Sportovců 4, 350 02 Cheb*, proti **žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, 360 21 Karlovy Vary, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru legislativního a právního, ze dne 16. ledna 2012, č.j. 514/LP/11-5,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru legislativního a právního, ze dne 16. ledna 2012, č.j. 514/LP/11-5, a rozhodnutí Obecního úřadu Vojtanov ze dne 21. června 2011, č.j. 333/2011, se z r u š u j í a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému .**
- II. **Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 7.800,- Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jana Adámka do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku .**

O d ů v o d n ě n í

Žalobou ze dne 13. 3. 2012 doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „*zdejší soud*“) dne 19. 3. 2012 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru legislativního a právního, ze dne 16. ledna 2012, č.j. 514/LP/11-5 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“). Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Obecního úřadu Vojtanov (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*Obecní úřad*“) ze dne 21. června 2011, č.j. 333/2011 (dále též jen „*prvoinstanční*“

rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 5.000,- Kč za porušení Nařízení obce č. 1/2010, kterým se vydává tržní řád.

Správní řízení bylo upraveno v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“).

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s. ř. s.*“).

[I] Žaloba, vyjádření žalovaného k žalobě

Žalobkyně v **žalobě** uplatnila celkem tři žalobní body.

V **prvém** z nich namítala, že nebyla ve věci vyslechnuta, ačkoliv v podání doručeném prvoinstančnímu správnímu orgánu dne 11. 4. 2011 žádala o ústní jednání, při němž se hodlala do protokolu vyjádřit ke skutku, který jí byl kladen za vinu. Tím, že nebylo žalobkyni v tomto směru vyhověno, nebyla vzata do úvahy jazyková bariéra žalobkyně, což jí bez tlumočníka ztížilo hájení základních práv.

Druhým žalobním bodem žalobkyně zpochybnila podklady pro vydání správních rozhodnutí, když namítala, že správní orgán neměl pro tvrzení o prodeji žalobkyně v tržnici na stánku č. 19 žádné přímé ani nepřímé důkazy, neboť Policie ČR kontrolovala pouze osobní doklady žalobkyně. Policie tak nemohla zadokumentovat, že žalobkyně prodávala nějaké zboží. Tržnice byla v té době prázdná, bez kupujících a žalobkyně tam neměla žádné zboží ani pronajatý stánek. Nebyl prokázán vztah žalobkyně k prodávanému zboží či k prodejnímu stánku.

Třetí žalobní námitkou žalobkyně namítala porušení § 36 odst. 3 správního řádu ze strany prvoinstančního správního orgánu, z čehož dovozovala porušení Listiny základních práv a svobod (práva na spravedlivý proces). K tomu žalobkyně uvedla, že po oznámení o zahájení správního řízení s ní správní orgán nejednal a nevyrozumíval ji o tom, že ve věci probíhá dokazování. Žalobkyni nebyla poskytnuta možnost se před vydáním rozhodnutí seznámit se skutkovým stavem a vyjádřit se k němu. Tím, že se žalobkyně se nemohla k věci vyjádřit, správní orgán nemohl dojít k úplnému a skutečnému zjištění stavu věci a nezjistil, že žalobkyně má přerušenu živnost a nepodniká. Obecní úřad sice v oznámení o zahájení řízení žalobkyni poučil, že se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí, popřípadě navrhnout jeho doplnění, avšak z dikce § 36 odst. 3 správního řádu je zřejmé, že tato možnost není právní úpravou vnímána tak, že se poskytne při zahájení řízení, jak to učinil obecní úřad, nýbrž naopak až ve fázi před vydáním rozhodnutí, po ukončení zjišťování podkladů pro rozhodnutí. Obecní úřad tak nesplnil povinnost vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu, když žalobkyni nedal možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ve věci k podkladům rozhodnutí, ačkoliv o to žalobkyně v podání ze dne 13. 4. 2011 doručeném prvoinstančnímu správnímu orgánu dne 14. 4. 2011 písemně žádala.

Žalovaný správní orgán reagoval na žalobu **vyjádřením** ze dne 4. 6. 2012. Vyslovil přesvědčení, že jeho rozhodnutí je procesně i věcně správné, a navrhl zamítnutí žaloby.

[III] Správní spis

Ze správního spisu se podávají následující podstatné skutečnosti. Úředním záznamem Policie ČR ze dne 5. 2. 2011, č.j. KRPK-6254-1/PŘ-2011-190211, bylo konstatováno, že při výkonu služby bylo zjištěno, že žalobkyně prodává a nabízí zboží v dřevěném stánku č. 19 v obci Vojtanov, ačkoliv je to vyhláškou obce č. 1/2010 zakázáno. Tím se měla žalobkyně dopustit přestupku proti pořádku v územní samosprávě dle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Věc byla následně postoupena obecnímu úřadu, a to podáním označeným jako „Oznámení přestupku“ ze dne 5. 2. 2011, č.j. KRPK-6254-2/PŘ-2011-190211. Oznámením ze dne 16. 3. 2011, č.j. 158/2011, zahájil obecní úřad s žalobkyní správní řízení ve věci uložení pokuty podle § 58 odst. 4 zákona o obcích. Součástí správního spisu je dále podání žalobkyně datované dne 8. 4. 2011, které bylo prvoinstančnímu správnímu orgánu doručeno dne 11. 4. 2011 a ve kterém žalobkyně žádala o ústní jednání, při kterém se do protokolu hodlala vyjádřit ke skutku, který jí byl kladen za vinu. Dne 21. 6. 2011 vydal obecní úřad pod č.j. 333/2011 rozhodnutí, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 5.000,- Kč podle § 58 odst. 4 zákona o obcích, a dále uložena povinnost zaplatit paušální částku ve výši 1.000,- Kč jako náhradu nákladů řízení ve smyslu § 79 odst. 5 správního řádu. Žalobkyně brojila proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvoláním ze dne 8. 7. 2011, v němž uvedla skutečnosti, které později učinila i součástí žaloby proti napadenému rozhodnutí. Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor legislativní a právní, rozhodnutím ze dne 16. 1. 2012, č.j. 514/LP/11-5 odvolání proti rozhodnutí Obecního úřadu Vojtanov ze dne 21. 6. 2011, č.j. 333/2011, zamítl.

[III] Posouzení věci krajským soudem

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle § 75 odst. 2 věta první s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.

Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Podle § 78 odst. 7 s. ř. s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

Soud dospěl k závěru, že žaloba **je** důvodná.

Pozornost soudu se v první řadě zaměřila na důvodnost **třetího** žalobního bodu. Žalobkyně spatřovala v postupu prvoinstančního správního orgánu pochybení spočívající v nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu.

Podle tohoto ustanovení nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal. Vzhledem k tomu, že v daném případě nenastala žádná ze situací, kdy by správní orgán *ex lege* tuto povinnost neměl, musel postupovat podle první věty tohoto ustanovení, přesněji řečeno její části před středníkem, a poskytnout žalobkyni možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním.

Soud je přesvědčen, že správní orgán této povinnosti nedostál.

V oznámení o zahájení řízení v části uvozené jako „Poučení účastníků řízení“ bylo mj. konstatováno: *„Účastníci řízení jsou oprávněni po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko a právo požádat o informace o řízení. Před vydáním rozhodnutí mají účastníci řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 správního řádu). Správní orgán v této věci rozhodne nejdříve 20. den po doručení tohoto oznámení prvnímu účastníku řízení. (...)“*.

Soudní praxe i teoretická fronta (např. Vedral, Josef. *Správní řád – komentář, I. vydání*. Praha: Polygon, 2008, str. 266) vykládají povinnost správního orgánu zakotvenou v § 36 odst. 3 správního řádu tak, že nestačí jen (ze strany správního orgánu) bránit účastníkovi řízení v uplatnění tohoto práva, ale předpokládá aktivitu správního orgánu vyjádřenou ve výzvě účastníku, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřil. To je nepřímá dovozeno i z § 144 odst. 3 správního řádu, podle něhož *„v řízení s velkým počtem účastníků lze výzvu podle § 36 odst. 3 pro účastníky podle § 27 odst. 2 nahradit zveřejněním konceptu výrokové části a odůvodnění rozhodnutí s uvedením, v jaké lhůtě, kde a jakým způsobem lze proti konceptu podávat námítky a navrhopvat doplnění řízení“*. Toto ustanovení tedy v souvislosti s § 36 odst. 3 přímo hovoří o výzvě. Znění § 15 odst. 1 správního řádu pak akcentuje, že ona výzva má mít písemnou formu (srov. § 15 odst. 1 správního řádu: *„Jednotlivé úkony v řízení se činí písemně, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud to nevyklučuje povaha věci. Jednotlivé sdělení v průběhu řízení lze vůči přítomnému účastníku řízení učinit ústně, pokud ten na písemné formě netrvá. Obsah úkonů prováděných jinou než písemnou formou se poznamená do spisu, nestanoví-li zákon jinak.“*).

Obecní úřad sice žalobkyni informoval o jejím právu plynoucím z § 36 odst. 3 a o nejbližším možném termínu vydání rozhodnutí, tím ale jeho veškerá aktivita v tomto směru končila. Soud je toho názoru, že žalobkyně měla být obeznámena o tom, že správní orgán má již všechny podklady k rozhodnutí k dispozici, a vyzvána, aby se k nim vyjádřila. Jistě, dalo by se namítat, že žalobkyně jednak věděla, že má právo vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, a zároveň to, že nebude rozhodnuto dříve, než dvacátý den po doručení oznámení o zahájení řízení. Nic jí tedy teoreticky nebránilo v tom dostavit se v oné lhůtě na obecní úřad a k podkladům se vyjádřit. Jenže, z ničeho nebylo zřejmé, že správní orgán bude mít podklady skutečně zkompletované v okamžiku, kdy se k němu žalobkyně dostaví (byť by to bylo v poslední den lhůty uvedené v oznámení). Dvacátý den byl totiž označen jako nejbližší možný a nebylo lze vyloučit, že rozhodnutí bude vydáno kdykoliv později. Žalobkyně tak nemohla s určitostí vědět, kdy budou podklady k rozhodnutí

kompletní a mohla se ke správnímu orgánu teoreticky dostavovat opakovaně, aniž by mohla právo plynoucí jí z § 36 odst. 3 správního řádu relevantně uplatnit. Nadto, obecní úřad byl povinen postupovat i v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.

Prvoinstanční správní orgán tak v dané věci skutečně porušil § 36 odst. 3, a to způsobem, který měl vliv na zákonnost rozhodnutí, protože žalobkyni významně omezil v jejích základních procesních právech. A protože žalovaný správní orgán postup první instance aproboval, soud dospěl k závěru, že tento žalobní bod **byl důvodný**.

Stran **prvého** žalobního bodu soud uvážil následovně.

Zatímco v předchozí situaci šlo o respektování § 36 odst. 3 správního řádu, podstatou prvé námitky bylo naplnění § 36 odst. 2 správního řádu, podle něhož účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko.

Soud je přesvědčen, že toto právo žalobkyni upřeno nebylo. Mohla se kdykoliv ve lhůtě uvedené v oznámení o zahájení řízení dostavit na obecní úřad a své stanovisko k věci předložit správnímu orgánu buď v písemné podobě, nebo jej nadiktovat do protokolu. To, že tak neučinila, bylo pouze výrazem její svobodné vůle, a není možné správnímu orgánu přičítat k tíži, že žalobkyni k tomuto kroku speciálně nevyzval. Námitku jazykové bariéry soud považuje za čistě účelovou, neboť žalobkyně jednak tuto námitku v řízení neuplatnila, a stejně tak jí nic nebránilo v postupu podle § 16 odst. 3 správního řádu, podle kterého každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará na své náklady. Prvá žalobní námitka proto **nebyla shledána důvodnou**.

Jako **důvodný** byl však následně shledán v pořadí **druhý** žalobní bod. K tomuto závěru soud dospěl ve vazbě na posouzení třetí žalobní námitky.

Podle § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé.

Podle § 50 odst. 2 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

Podle § 50 odst. 3 správního řádu správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

Správní orgán v řízení o uložení pokuty nedostál povinnosti plynoucí mu ze znění § 36 odst. 3 správního řádu (viz výše). Z logiky věci pak plyne, že v takovém případě nemohl být dostatečně a úplně zjištěn skutkový stav, neboť žalobkyni byla upřena možnost se k shromážděným podkladům rozhodnutí vyjádřit a snést argumentaci na svoji obhajobu. Soud v žádném případě nepředjímá, že by správní orgány musely případnou argumentaci žalobkyně akceptovat, bylo ale jejich povinností se s ní vypořádat. To však učinit nemohly, neboť žalobkyně k takovému kroku nedostala příležitost. Relevance a především úplnost zjištění skutkového stavu tak dostaly závažné trhliny.

Na základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. [ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Současně soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Soud ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, tedy rozhodnutí Obecního úřadu Vojtanov ze dne 21. června 2011, č.j. 333/201. Tento postup soud odůvodňuje tím, že to byl právě prvoinstanční správní orgán, který primárně pochybil způsobem, který je popsán výše ve vztahu k žalobním námitkám uznaným jako důvodné. Jeho rozhodnutí a postup v řízení tak rovněž nemohly před soudem obstát.

[IV] Náklady řízení

Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyni tak byla přiznána náhrada nákladů řízení v celkové výši 7.800,- Kč, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč a z odměny advokáta za dva úkony právní služby v plné výši, tj. po 2.100,- Kč/úkon, a z náhrady hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300,- Kč/úkon podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „advokátní tarif“). Jako úkony právní služby oceněné plnou výší byly uznány převzetí a příprava zastoupení a sepsí žaloby. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému stanoveno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a určena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává v dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 Plzni dne 30. července 2013

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková