



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce **T. G.**, zastoupeného JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským, advokátem se sídlem Prostějov, Sádky 1605/2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, se sídlem Zlín, tř. Tomáše Bati 21, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 6. 2013, č. j. 22 A 1/2013 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 6. 2013, č. j. 22 A 1/2013 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje (dále též jen „žalovaný“) ze dne 14. 11. 2012, č. j. KUZL-67173/2012 bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště, odboru dopravy (dále též jen „městský úřad“) ze dne 27. 9. 2012, č. j. MUUH-OD/60306/2012/VJ, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozhodnutím městského úřadu byla žalobci podle § 60 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) uložena pořádková pokuta ve výši 500 Kč za to, že se bez závažných důvodů nedostavil na výzvu k městskému úřadu k podání vysvětlení ve věci oznámení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou navrhoval zrušení tohoto rozhodnutí. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 28. 6. 2013, č. j. 22 A 1/2013 - 38 (dále též jen „napadený rozsudek“) byla žaloba zamítnuta.

Jak vyplynulo z odůvodnění tohoto rozsudku, krajský soud především uvedl, že prověřování došlého oznámení o přestupku se děje mimo správní řízení a že teprve z tohoto prověřování vzejde závěr, zda řízení o přestupku zahájit, nebo zda má být věc odložena ve smyslu § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích. Pro uložení pokuty přitom postačuje, že se předvolaná osoba nedostavila ke správnímu orgánu, ač jí v tom nebránily závažné důvody. Krajský soud dále poukázal na formulaci § 60 odst. 2 zákona o přestupcích, z něhož, dle jeho názoru, vyplývá, že se uvedené pořádkové opatření uplatní až v průběhu řízení, nikoli před jeho zahájením, respektive ve fázi, kdy správní orgán teprve zvažuje, zda správní řízení vůbec zahájí. K podání vysvětlení správní orgány nevyzývají pouze tehdy, disponují-li jistotou, že se přestupek stal. Nezbytnou podmínkou rovněž je, aby důsledkem porušení povinnosti dostavit se k podání vysvětlení bylo ztížení postupu správního orgánu v řízení; postup v řízení bude ztížen všude tam, kde došlo k marnému vynaložení prostředků správního orgánu. Dopad ustanovení § 60 odst. 1 zákona o přestupcích je tedy poměrně široký a správní orgán předvolává k vysvětlení osoby čistě na základě vlastní úvahy, zda mají s věcí co do činění a zda by k ní mohly poskytnout důležité informace. Touto osobou byl i žalobce, neboť byl označen v oznámení Policie České republiky jako jediný možný pachatel přestupku. Krajský soud zdůraznil, že předvolání k podání vysvětlení nemá charakter rozhodnutí, a dodal, že tuto výzvu lze učinit ještě před zahájením řízení za účelem objasnění, zda ke spáchání přestupku skutečně došlo a zda ten, kdo je označen jako přestupce, se přestupku dopustil. Vysvětlení slouží k prověření došlého oznámení a je povinností každého jej podat. Pokud se předvolaná osoba bez závažného důvodu k podání vysvětlení nedostaví, je v souladu se zákonem, uloží-li jí správní orgán pořádkovou pokutu. S ohledem na datum doručení předvolání v daném konkrétním případě naznal krajský soud, že žalobce byl informován v dostatečném předstihu (cca měsíc předem). Týž den, kdy se měl k podání vysvětlení dostavit, byla městskému úřadu doručena prostřednictvím právního zástupce omluva, dle které se žalobce s ohledem na (blíže nespecifikované) služební povinnosti nemůže k podání vysvětlení dostavit. K podání vysvětlení se přitom nedostavil ani právní zástupce žalobce, přičemž ani důvod jeho nepřítomnosti znám nebyl. Vzhledem k tomu, že žalobce tvrzené důvody nepodložil žádnými doklady, krajský úřad správně aproboval postup městského úřadu, který tuto omluvu nevyhodnotil jako náležitou a přistoupil k uložení pořádkové pokuty.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel především namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Odůvodnění tohoto rozsudku obsahuje vzájemně rozporná tvrzení: jednak to, že se pořádkové opatření podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích uplatní až v průběhu správního řízení, jednak to, že lze toto pořádkové opatření uložit ještě před samotným zahájením řízení o přestupku. Dále krajský soud nijak neosvětlil, z jakého důvodu není předvolání k podání vysvětlení rozhodnutím ve smyslu správního řádu, byť se jednalo o nosný žalobní bod. Krajský soud se nadto nevypořádal ani s dalším žalobním bodem, jehož obsahem byl poukaz na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nesrozumitelnost; ta měla spočívat v tom, že žalovaný sice konstatoval, že právní zástupce stěžovatele nemohl k věci poskytnout žádnou relevantní informaci, ale posléze uvedl, že se k podání vysvětlení městskému úřadu nedostavil ani právní zástupce stěžovatele, i když byl povinen ve smyslu

pokračování

§ 34 odst. 1 správního řádu vystupovat jeho jménem. Konečně se krajský soud nevyjádřil ani k namítané nepřiměřené výši uložené pořádkové pokuty a pouze bez bližšího upřesnění uzavřel, že v dané situaci bylo její uložení na místě. S odkazem na judikaturu zdejšího soudu (například rozsudek ze dne 24. 7. 2008, sp. zn. 2 Afs 67/2008, publikovaný pod č. 1697/2008 Sb. NSS; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z <http://www.nssoud.cz>) proto stěžovatel uzavírá, že rozsudek krajského soudu trpí vadami předvídanými ustanovením § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V další části kasační stížnosti vyjadřuje stěžovatel svůj opětovný nesouhlas s uložením pořádkové pokuty, kterou považuje za nepřiměřenou. Uvádí, že správní trestání je ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva oblastí, ve které se uplatňují zásady práva trestního, tedy mj. zásada *ultima ratio*, při jejímž vědomí je absurdní, aby správní orgány přistupovaly k ukládání pořádkových pokut jen proto, že jsou pro takový postup naplněny formální požadavky. Je-li hlavním smyslem pořádkového opatření zajištění hladkého průběhu řízení, je nutno zvážit, zda omluva z jednání, spojená s návrhem nového termínu následujícího jen o několik málo dní po jeho nařízení, narušuje průběh hlavního jednání tak závažným způsobem, aby uložení pořádkové pokuty vyžadovala. Dospěl-li proto krajský soud k závěru, že uložení pořádkové pokuty bylo na místě, je jeho rozsudek nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Tutéž vadu vytýká stěžovatel závěru o neprokázání důvodů omluvy. Poukazuje na fakt, že jediným možným důkazním prostředkem k prokázání existence služebních povinností by byl výslech stěžovatele samotného, nicméně za situace, kdy tyto služební povinnosti souvisely s pozicí jednatele v jeho vlastní společnosti, by takový výslech byl přepjatě formalistický. Účelem omluv nebylo úmyslné protahování řízení. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. S odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 Aps 13/2012 - 42 současně žádá, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení, bez ohledu na konečný výsledek řízení před správními soudy.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že městský úřad byl oprávněn si stěžovatele předvolat k podání vysvětlení, protože stěžovatel byl policejní hlídkou zjištěn jako řidič vozidla, jehož prostřednictvím byl spáchán přestupek. Byl tedy osobou, která ve věci mohla podat potřebné vysvětlení. Ve zbytku žalovaný odkázal na obsah svých předchozích podání.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Zásadní stížnostní námitkou je námitka nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Z kasační stížnosti vyplývá, že v napadeném rozsudku absentuje řádné vypořádání hned čtyř žalobních bodů; zatímco k některým žalobním

bodům krajský soud pouze nepodal srozumitelné odůvodnění, jinými se podle mínění stěžovatele nezabýval vůbec, a tím nevyčerpal žalobou vymezený předmět řízení.

Problematikou nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval v řadě svých dřívějších rozhodnutí (viz například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, a ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vůbec soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107). Co se týče nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, pod tento termín je nutno podřadit nedostatek důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Nejvyšší správní soud v souvislosti s nepřezkoumatelností konstatoval také to, že zpravidla teprve poté, dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí přezkoumatelné je, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Na druhou stranu však platí, že pokud by nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku měla jen dílčí povahu, nic nebrání kasačnímu soudu, aby se z důvodů hospodárnosti řízení alespoň stručně vyslovil k důvodnosti kasačních námitek pojících se k těm částem napadeného rozhodnutí, jež nepřezkoumatelností postiženy nebyly.

V nyní projednávané věci nutno konstatovat, že rozsudek krajského soudu je, pokud jde o vypořádání jednotlivých námitek, místy velice stručný; to nicméně ještě nemusí *a priori* zakládat jeho nepřezkoumatelnost, nesprávnost či nezákonnost. V konkrétní rovině jde zejména o závěr krajského soudu, že městský úřad nepochybil, pokud výzvu k podání vysvětlení stěžovateli adresoval formou pouhého neformálního sdělení, protože předvolání k podání vysvětlení ve věci přestupku není rozhodnutím. Na tomto místě je totiž třeba podotknout, že sám stěžovatel v úvodu své žaloby jen poměrně obecně namítal, že „s ohledem na enumerativnost veřejnoprávních pretenzí mohou dle správního řádu zakládat, měnit či rušit práva a povinnosti osob pouze takové úkony, u kterých je to výslovně uvedeno. Z tohoto důvodu tak je možno uložit povinnost dostavit se k podání vysvětlení toliko rozhodnutím“. Jelikož z takto formulovaného žalobního bodu nejsou patrné konkrétní argumenty, proč má být předvolání k podání vysvětlení úkonem, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti stěžovatele, stejně jako se v něm neuvádí, na základě kterého ustanovení má být výzva k podání vysvětlení vydána ve formě rozhodnutí, je do jisté míry pochopitelné, proč na tuto námitku reagoval krajský soud obdobnou měrou obecnosti. Konstatoval-li na str. 6 rozsudku, že výzva k podání vysvětlení není rozhodnutím s tím, že jde o úkon, který správní orgán využívá ještě před případným zahájením řízení, jde o výraz právního hodnocení této otázky (být nepochybně postrádá

pokračování

podrobnější argumentaci). Lze tedy konstatovat, že v tomto rozsahu napadený rozsudek nepřezkoumatelný není.

Závěr o nepřezkoumatelnosti by nutně nemusel plynout ani z faktu, že podstatnou část odůvodnění svého rozhodnutí krajský soud převzal (ovšem bez výslovné citace) z rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 As 32/2008 - 116; Pokud by totiž krajský soud přesvědčivě vyložil, jaký význam mají použité části tohoto rozsudku pro nyní přezkoumávaný případ (při zohlednění individuálního skutkového pozadí obou věcí), mohl by jeho rozsudek bez problémů obstát (ke shodným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Odůvodnění napadeného rozsudku však převzalo závěry rozsudku zdejšího soudu naprosto mechanicky, pouze s drobnými, avšak nedůslednými úpravami. Důsledkem tohoto ledabylého přístupu krajského soudu je pak i stěžovatelem správně namítaná rozpornost závěrů, týkajících se pro věc zásadní otázky, zda se institut podání vysvětlení, potažmo pořádkové pokuty za nedostavení se k němu bez závažných důvodů, může uplatnit již ve fázi před zahájením řízení o přestupku, či teprve poté, co je toto řízení zahájeno.

Ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 As 32/2008 - 116, byla porovnávána dikce § 60 odst. 2 zákona o přestupcích se zněním pro danou věc relevantního § 45 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „správní řád z roku 1967“). Naposledy uvedené ustanovení (dnes již neúčinného) správního řádu z roku 1967 umožňovalo správnímu orgánu, aby *tomu, kdo ztěžuje postup řízení, zejména tím, že se bez závažných důvodů nedostaví na výzvu ke správnímu orgánu, ruší přes předchozí napomenutí pořádek, bezdůvodně odmítá svědeckou výpověď, předložení listiny nebo provedení ohledání*, uložil pořádkovou pokutu až do výše 200 Kč. Zdejší soud ve zmiňovaném rozsudku poukázal na podstatnou odlišnost § 45 odst. 1 správního řádu z roku 1967 a § 60 odst. 2 zákona o přestupcích, kdy ze správního řádu explicitně vyplývalo, že pořádkovou pokutu bylo možné uložit výhradně po zahájení správního řízení; obligatorním znakem skutkové podstaty pořádkového deliktu dle § 45 odst. 1 správního řádu z roku 1967 bylo totiž „*ztížení postupu řízení*“. Krajský soud sice správně reflektoval, že správní řád z roku 1967 na nyní souzenou věc nedopadá ani subsidiárně (neboť v době rozhodování správních orgánů byl nahrazen správním řádem z roku 2004), a proto některé části odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu vypustil či přeformuloval; jiné fragmenty tohoto rozsudku však byly v napadeném rozsudku ponechány a staly se východiskem pro následné nesprávné úvahy a konkluze krajského soudu o žalobních námitkách.

V rozsudku krajského soudu se tak sice objevuje naprosto opodstatněný odkaz na ustanovení § 60 odst. 2 zákona o přestupcích, avšak text, který k tomuto paragrafu krajský soud přiřazuje, odpovídá dikci § 45 odst. 1 správního řádu z roku 1967 (srov. poslední odstavec na straně páté napadeného rozsudku), jakkoli o několik odstavců výše je text § 60 odst. 2 zákona o přestupcích citován správně. Nesprávná citace textu § 60 odst. 2 zákona o přestupcích následně vede krajský soud k úvahám, které by se mohly jevit jako překvapivé, kdyby již nebylo vysvětleno, co je jejich příčinou, a jako důsledek těchto nesprávných východisek krajský soud posléze dospívá k finálnímu úsudku, že se pořádkové opatření podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích uplatní teprve po zahájení řízení o přestupku. Tento závěr ovšem koliduje s jinou částí odůvodnění napadeného

rozsudku (kde krajský soud naopak konstatuje, že se pořádkové opatření podle § 60 odst. 2 správního řádu uplatní před zahájením správního řízení o přestupku), což vede k vnitřní rozpornosti a tedy nesrozumitelnosti odůvodnění napadeného rozsudku. V neposlední řadě vedla bezmyšlenkovitá a na danou věc nepřiléhavá aplikace rozsudku Nejvyššího správního soudu k závěru hrubě popírajícímu teorii správního trestání, kdy krajský soud dovodil, že ač není ztížení postupu správního orgánu znakem skutkové podstaty pořádkového deliktu podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích, jedná se o nutný předpoklad pro uložení pokuty podle tohoto ustanovení (viz odstavec první na straně šesté napadeného rozsudku).

Za této situace proto nelze než přisvědčit stěžovateli, že stran žalobního bodu, kterým stěžovatel usiloval o zodpovězení otázky, zda se institut pořádkové pokuty podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích může uplatnit již před zahájením správního řízení nebo teprve po jeho zahájení, je rozsudek krajského soudu nesrozumitelný, neboť obsahuje několik očividně protichůdných a vzájemně si odporujících závěrů. Je tedy naplněn kasační důvod vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud dále zjistil, že minimálně dva žalobní body skutečně v rozsudku vypořádány vůbec nebyly. Jde především o námitku nepřiměřenosti výše uložené pořádkové pokuty, kde se krajský soud omezil na konstatování, že uložení pokuty stěžovateli bylo v daném případě na místě, jelikož městský úřad správně nevyhodnotil jeho omluvu jako náležitou. Nijak tedy nereagoval na argumentaci stěžovatele, že se jednalo o jeho první omluvu a že nejen stěžovatel či jeho právní zástupce, ale i městský úřad sám mohl projevit aktivitu směrem ke stanovení náhradního termínu pro podání vysvětlení. Zda tedy městský úřad a žalovaný skutečně nepřekročili při ukládání sankce zákonem stanovené meze správního uvážení či zda toto své diskreční oprávnění nezneužili (§ 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), přezkoumáno krajským soudem nebylo. Pokud jde o žalobní námitku, dle které je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, neboť obsahuje vzájemně protichůdné závěry ohledně smysluplnosti podání vysvětlení právním zástupcem stěžovatele, namísto stěžovatelem samotným, v jejím případě dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že z pouhé stručné věty, uvedené na přelomu strany šesté a sedmé odůvodnění napadeného rozsudku („*Ke správnímu orgánu se však nedostavil ani právní zástupce žalobce.*“), není ani v nejmenším seznatelné, k jakému stanovisku se krajský soud přiklání. Krajský soud se fakticky omezil pouze na rekapitulaci skutkového stavu, o níž však mezi účastníky řízení není sporu, avšak k námitce rozporného odůvodnění rozhodnutí žalovaného žádný jednoznačný závěr nevyslovil.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud v odůvodnění svého rozsudku věcně nevypořádal všechny řádně a včas uplatněné žalobní námítky, a tím nevyčerpal celý předmět řízení tak, jak byl vymezen žalobními body. Vedle nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost tu proto existuje i *jiná vada řízení před soudem*, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a lze tak i v tomto případě hovořit o naplnění kasačního důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Jak již bylo uvedeno výše, konstatovaná důvodnost námitek podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *a priori* nevylučuje, aby se kasační soud vyjádřil věcně ke sporným otázkám, které krajský soud v odůvodnění svého rozsudku (byť i jen pouze stručně) vypořádal. V daném případě konstatovaná nepřezkoumatelnost části odůvodnění napadeného

pokračování

rozsudku nebrání tomu, aby se zdejší soud vyjádřil obecně k otázce, zda § 60 odst. 1 zákona o přestupcích předpokládá, že předvolání osoby k podání vysvětlení v přestupkové věci má mít formu rozhodnutí; je možné též zhodnotit, zda lze na stěžovatelem uváděné důvody, pro něž toto vysvětlení nemohl dne 26. 9. 2012 podat, nahlížet jako na důvody „kvalifikované“

Pokud jde o stěžovatelem rozporovanou formu výzvy k podání vysvětlení, je třeba uvést, že § 60 zákona o přestupcích (ani jiné ustanovení tohoto zákona) se k této otázce 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 – užíje 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.

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 (lhotejno 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.

Co se týče stížnostní námitky, podle níž nebyly správně posouzeny důvody, o něž opřel stěžovatel svou omluvu, z napadeného rozsudku je patrné, že krajský soud vzal za stěžejní zjištění, že o datu, na které bylo podání vysvětlení stanoveno, byl stěžovatel informován s dostatečným předstihem. Tomuto stručnému, nicméně srozumitelnému a skutkově podloženému závěru, není v zásadě čeho vytknout, nelze jej ovšem považovat za dostačující. Hovoří-li § 60 odst. 2 zákona o přestupcích o absenci *závažných důvodů*, bránících předvolané osobě dostavit se na výzvu dle § 60 odst. 1 tohoto zákona, coby podmínce pro uložení pořádkové pokuty, je evidentní, že tento neurčitý právní pojem nebyl shora uvedenou úvahou krajského soudu dostatečně vyčerpán. Jakým způsobem je třeba k neurčitým právním pojmům přistupovat, vyložil zdejší soud například v rozsudku ze dne 22. 3. 2007, č. j. 7 As 78/2005 - 62, kde uvedl, že neurčitý právní pojem zahrnuje „*jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Legislativce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se pak uvážení správního orgánu, na rozdíl od realizace diskreční pravomoci, 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.*“. Vzhledem k tomu, že je rozsudek krajského soudu rušen a věc mu je vracena k novému posouzení, otevírá se krajskému soudu příležitost doplnit odůvodnění nového rozsudku o detailnější úvahu, zda se žalovaný ve svém rozhodnutí vymezení rámce tohoto neurčitého pojmu úspěšně zhostil a zda na tomto podkladě dospěl k udržitelnému závěru, že odkaz stěžovatele na neodkladné služební povinnosti pod *závažný důvod* omluvy nespadá.

Vzhledem k tomu, že byla shledána existence kasačních důvodů vyplývajících z ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). V něm bude krajský soud vycházet z právního názoru vysloveného v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. října 2014

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu