



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Filipem Skřivanem ve věci

žalobce: **R. M.**
bytem
zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem
sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 8. 2019, č. j. KUZL-86121/2018, sp. zn. KUSP-86121/2018/DOP/Mu,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Kroměříž (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 26. 10. 2018, č. j. MeUKM/072115/2018, uznal žalobce vinným z přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f)

zákonu č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přestupku se žalobce dopustil tím, že dne 17. 7. 2018 v Kroměříži na ulici Kaplanova jako řidič vozidla Mercedes-Benz S 400 D, reg. zn. překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 22 km/h. Za uvedený přestupek uložil správní orgán žalobci pokutu ve výši 3 000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na 2 měsíce a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Odvolání žalobce žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce včasnou žalobu. Namítá procesní pochybení žalovaného, který se ztotožnil s odvolací námitkou, že spáchání skutku nebylo dostatečně prokázáno. Nepřistoupil ke zrušení rozhodnutí; pouze věc „vrátil“ městskému úřadu k doplnění dokazování, včetně provedení svědeckých výpovědí. Dle žalobce však takto postupovat nelze, správní orgán prvého stupně již ani není věcně příslušný k tomu, aby vedl řízení. Zároveň bylo zasaženo do práva žalobce na dvojinstančnost řízení, neboť již neměl možnost se proti novým výsledkům dokazování odvolat. Pokud žalovaný naznal, že městský úřad nezjistil úplně skutkový stav a neprokázal dostatečně spáchání přestupku, měl jeho rozhodnutí zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení dle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).
3. Správní orgány dle žalobce pochybily i při vypořádání vznesené námítky podjatosti. Námitku podjatosti všech úředních osob městského úřadu dovozoval žalobce z toho, že územně samosprávný celek má naplánovány příjmy z uložených pokut a vedení obce tudíž tlačí na vedoucí odborů a ti zase tlačí na jim podřízené úředníky, aby pokuty ukládali. Podjatost tedy žalobce nespatořoval v samotném zaměstnaneckém poměru, nevypořádat námitku s odkazem na § 14 odst. 2 správního řádu proto nebylo možné. Již delší dobu žalobce věděl, kdo bude ve věci rozhodovat. V žádném případě však nevěděl o systému, atmosféře a tlaku na pracovišti; o tom se dozvěděl až bezprostředně předtím, než vznesl námitku podjatosti, a ani žalovaný netvrdí jinak. Nebylo tedy možné ani k námitce nepřihlížet ve smyslu § 14 odst. 3 správního řádu. Žalovaný měl o vznesené námitce řádně rozhodnout, a to tak, aby se žalobce mohl proti tomuto rozhodnutí odvolat. Každý nadřízený úřední osoby pak měl rozhodnout jako představený o podjatosti jemu podřízené úřední osoby (hierarchicky). Není přípustné, aby žalovaný pouze sdělil, že námitku nebude posuzovat. K věcným důvodům vypořádání námítky ve sdělení žalovaného žalobce uvádí, že případný tlak či psychický nátlak není žalovaným zjištělný, proto nemůže soudit, že k němu nedochází. Odměny pracovníků městského úřadu pak nejsou v praxi nijak konkrétně odůvodňovány.
4. Později žalobce vznesl námitku podjatosti oprávněné úřední osoby městského úřadu Mgr. M. D., neboť ta o zástupci žalobce při jiném jednání prohlásila, že je „debil“. O námitce podjatosti bylo rozhodnuto usnesením, proti kterému se žalobce odvolal, o odvolání však rozhodnuto nebylo. Žalobce nadále zastává názor, že uvedená oprávněná úřední osoba je vůči němu podjatá. Osobní antipatie může být důvodem podjatosti, což judikoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku 6 As 54/2019 – 40. Proto měl žalobce právo na dvojinstanční posouzení vznesené námítky podjatosti.
5. Další nezákonnost spatřuje žalobce v tom, že správní orgány neuznaly omluvu zástupce žalobce z nařízeného jednání z důvodu dlouhodobě plánované zahraniční dovolené

v Grónsku, a jednání uskutečnily bez přítomnosti zástupce žalobce. Zástupce žalobce v daném termínu nedisponoval žádným substitutem a nepravdivá jsou i tvrzení o opakovaných pobytech zástupce žalobce v zahraničí. K tvrzení žalovaného o tom, že P. K. si musí organizovat svůj život tak, aby se mohl k jednáním dostavovat, žalobce konstatuje, že jednoznačně správnímu orgánu sdělil, že jinou dovolenou, ani jiné jednání již naplánované nemá. Na omluvě z jednání nespátňuje žalobce nic účelového.

6. V daném úseku komunikace bylo dle žalobce dovoleno jet rychlostí 70 km/h, jež byla stanovena dopravní značkou B 20a. K tomu žalovaný uvedl, že dle dokumentu č. 6 spisu byla v místě přestupku nejvyšší dovolená rychlost stanovená obecnou právní úpravou. S tímto dokumentem však žalovaný žalobce neseznámil, nemohl z něj proto vycházet. K prokázání svého tvrzení žalobce navrhl hned tři důkazy – výpověď svědka, výpověď vlastní a ohledání místa. Správní orgány však pochybily tím, že navržené důkazy nevypořádaly a neumožnily žalobci jeho tvrzení prokázat.
7. Žalobce dále namítal, že nebyl řidičem vozidla v době spáchání přestupku, neboť před zastavením vozidla policisty došlo k výměně řidiče. Ve správním řízení konkrétně označil řidiče vozidla a navrhl důkazy k prokázání svého tvrzení, zejména záznamy z pouličních kamer a výpověď tohoto řidiče. Toto tvrzení nebylo možné odmítnout s tím, že je nedůvěryhodné, pokud bylo učiněno až po osmi měsících ode dne spáchání přestupku. Žalobce má právo se vyjádřit kdykoliv průběhu řízení. Správní orgán může vyčítat leda sám sobě, že neprovedl účastnickou výpověď žalobce. Správní orgán však vyslechl účelově jen svědky v neprospěch žalobce (policisty), naopak důkazy ve prospěch žalobce odmítl provést, čímž se opět dopustil zásadního pochybení.
8. Městský úřad uložil žalobci vyšší sankce, než je zákonem stanoveno, tj. pokutu ve výši 3 000 Kč a zákaz činnosti v délce trvání dvou měsíců (tedy v dvojnásobné délce trvání). Správní orgán hodnotil nezákonně k tíži žalobce recidivu jednání, neboť ta je již podmínkou naplnění zvláštní skutkové podstaty (opakované spáchání daného přestupku). Míru překročení nejvyšší rychlosti v obci (hodnocenou jako „velmi významnou“) pak rovněž nelze žalobci přičítat k tíži, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 8. 2019, č. j. 3 As 281/2017 – 47.
9. Poté se žalobce vyjadřuje ke způsobu zveřejňování soudních rozhodnutí na webu Nejvyššího správního soudu a navrhuje napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že správní orgán prvního stupně může doplnit dokazování po podaném odvolání na základě § 86 odst. 2 správního řádu, nebo jej může pověřit odvolací orgán dle § 13 správního řádu formou dožádání. Tímto postupem nedochází k porušení dvojinstančnosti správního řízení. Žalovaný tedy správnímu orgánu „nevracel“ řízení bez rozhodnutí, pouze jej pověřil konkrétními úkony, tj. výsledkem policistů, kteří to k městskému úřadu mají nejbližší. Žalobce měl možnost se se všemi důkazy seznámit a žalovaný taktéž reagoval na všechny důkazní návrhy.
11. Námitky podjatosti nesměřují k ochraně subjektivních práv, neboť žalovaný již v minulosti opakovaně vydával ve věcech spojených s „pojištěním“ proti pokutám usnesení o tom, že úřední osoby městského úřadu nejsou podjaté. Přístup žalobce naplňuje znaky zneužití práva a správní orgány jej nemusí donekonečna akceptovat. I v rozsudku ze

dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019 – 34, Nejvyšší správní soud kritizoval „řetězové rozhodování“ o podjatosti, které nyní žalobce vyžaduje. Pokud je námitka uplatněna navíc až po vydání prvostupňového rozhodnutí, není učiněna bezodkladně, a tudíž nebylo na místě o ní rozhodnout. O námitce podjatosti Mgr. Dolákové bylo rozhodnuto usnesením, v době podání žaloby bylo vydáno také rozhodnutí o odvolání proti tomuto usnesení.

12. P. K. dle žalovaného musí přijmout fakt, že pokud je zastupování v řízení jeho „podnikáním“ v oblasti pojištění proti pokutám, musí výkon tohoto zastupování patřičně zajistit. Provedení dokazování v nepřítomnosti P. K. proto bylo zcela zákonné.
13. Jak uvedl žalovaný již v napadeném rozhodnutí, pokud žalobce tvrzení o jiném řidiči vznesl až 8 měsíců po zahájení řízení o přestupku, nebude takové vyjádření důvěry. Nejvyšší správní soud přitom již v rozsudku ze dne 21. 9. 2011, č. j. 2 As 52/2011 – 47, konstatoval, že uplatnit obdobnou námitku se již v průběhu kontroly jeví být naprosto přirozenou reakcí člověka, který ví, že se přestupku nedopustil. Žalobce však s touto verzí přišel až v odvolacím řízení. Nebylo vůbec na místě, aby městský úřad takovou zásadní skutečnost „páčil“ vhodnými otázkami z žalobce. Oba policisté pak shodně uvedli, že se ve vozidle kromě žalobce žádná jiná osoba nenacházela. Obdobná tvrzení o záměně řidičů se nadto objevují i v dalších řízeních, v nichž figuruje P. K. (např. řízení vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 7 As 205/2015).
14. Žalovaný i městský úřad uvedli výčet přítěžujících okolností, které vedly k uložení pokuty 500 Kč nad zákonným minimem (1/5 zákonného maxima) a trestu zákazu činnosti 1 měsíc nad zákonným minimem (1/3 zákonného rozpětí). Šlo o charakteristiku místa a čas přestupku. Samotná recidiva na tyto úvahy neměla vliv. Žalovaný proto navrhuje, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

15. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Za splnění podmínek § 51 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.
16. Žaloba **není** důvodná.
17. Podle § 90 odst. 1 správního řádu *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné,*
 - a) *napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví,*
 - b) *napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo*
 - c) *napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění.*
18. Podle § 90 odst. 4 správního řádu *neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.*
19. Obecně platí, že vady prvostupňového rozhodnutí či řízení může zásadně napravit i odvolací orgán. Prvostupňové a druhostupňové řízení totiž tvoří jeden celek (srov. např.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2010, č. j. 2 As 83/2009 – 239, nebo ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56). Ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání by správní orgán měl přistoupit až po správní úvaze, zda nelze napadené rozhodnutí změnit, k čemuž vede odvolací orgán samotný apelační princip a základní zásady § 2 až 8 správního řádu, zejména pak zásada procesní ekonomie. Pokud zákon upřednostňuje změnu prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení před jeho zrušením a vrácením správnímu orgánu prvního stupně, na základě argumentace *a maiori ad minus* se tím spíše jeví nerozumným a neekonomickým rušit věcně správné rozhodnutí v případě, že vyvstane potřeba doplnit toliko jeho dílčí podklady.

20. V případě nedostatků skutkových zjištění správního orgánu prvního stupně je nutné odvoláním napadené rozhodnutí zrušit zejména tehdy, pokud vyvstane potřeba rozsáhlého dokazování. Těžiště zjišťování skutkového stavu totiž zásadně leží v řízení před správním orgánem prvního stupně.
21. V nynější věci se jedná o přestupek překročení nejvyšší dovolené rychlosti řidičem vozidla. Přestupek byl v řízení před městským úřadem doložen oznámením o přestupku, záznamem o přestupku obsahujícím fotografii měřeného vozidla a údaje o provedeném měření a ověřovacím listem silničního radarového rychloměru. Tyto důkazy je nutné považovat za plně postačující pro prokázání spáchání přestupku, není-li v rámci přestupkového řízení žádný z těchto podkladů jakkoliv zpochybňován (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56).
22. V průběhu řízení před městským úřadem byl žalobce zcela pasivní a nařízeného ústního jednání se nezúčastnil. Potřebu doplnění dokazování výsledkem policistů shledal žalovaný až na základě uplatněných odvolacích námitek, že policisté zastavili vozidlo až po 7 kilometrech jízdy a vozidlo neřídil žalobce. Doplnění dokazování v odvolacím řízení tedy nebylo důsledkem pochybení městského úřadu při zjišťování skutkového stavu, ale reakcí na odvolací námitky žalobce. V tomto směru tedy není žalovanému co vytknout, pokud přistoupil k doplnění skutkových zjištění k ověření tvrzení žalobce v doplnění odvolání.
23. Pakliže se žalobce dovolává zásady dvojinstančnosti správního řízení, byl to především sám žalobce, kdo svou pasivitou v řízení před městským úřadem neumožnil posoudit uplatněné skutkové námitky oběma instancím, neboť jak již bylo řečeno, uplatnil je až v odvolacím řízení. Žalovaný poté postupoval v souladu s účelem odvolacího řízení, tj. ověřil zákonnost a správnost zjištění, která učinil v řízení orgán prvního stupně. Zásada dvojinstančnosti vyžaduje, aby řízení proběhlo ve dvou stupních (instancích), tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhalo kontrole odvolacího orgánu. Nelze ji vykládat tak, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 As 24/2009 – 93, nebo ze dne 28. 3. 2018, č. j. 6 As 201/2017 – 40).
24. Námitka žalobce, že městský úřad již nebyl příslušný k vedení řízení, je taktéž nedůvodná. Jak vyplývá ze správního spisu, odvolací řízení vedl žalovaný; usnesením ze dne 10. 6. 2019 byl městský úřad toliko dožádán dle § 13 odst. 1 správního řádu k provedení svědeckých výpovědí policistů, a to s ohledem na hospodárnost řízení, neboť svědci vykonávají službu v místě sídla městského úřadu. Zbývá dodat, že i žalobce má z místa bydliště blíže do sídla městského úřadu. Nesplnění podmínek dožádání dle § 13 správního řádu přitom žalobce v žalobě nenamítá.

25. Podle § 14 odst. 3 správního řádu *účastník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení.*
26. Žalobce vznesl v odvolacím řízení dne 5. 3. 2019 námitku podjatosti všech osob v zaměstnaneckém poměru k městskému úřadu, neboť se ke dni podání námítky z vlastních zdrojů dozvěděl, že zaměstnanci obce mají být (s ohledem na příjem obecního rozpočtu z uložených pokut) motivováni k co nejrychlejšímu výběru co nejvyšší sankce. Požadoval proto doplnit dokazování o podklady o odměňování úředních osob, počtu vydaných odsuzujících rozhodnutí atd.
27. Žalovaný ve sdělení ze dne 10. 6. 2019 k uplatněné námitce uvedl, že žalobce již od 3. 9. 2018 věděl, který správní orgán s ním zahájil řízení a již tehdy mohl námitku uplatnit. Již z tohoto důvodu není možné o uplatněné námitce rozhodovat, neboť nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu. Věcně poté dodal, že rozpočtové určení pokut je stanoveno zákonem a obce nemohou se získanými prostředky volně disponovat, tj. ani odměňovat úřední osoby podle kritérií, která by snižovala jejich nezávislost. Pocit žalobce, že je tomu jinak, by bylo nutné prokázat. Pochybnosti o nepodjatosti oprávněných úředních osob proto nejsou dány.
28. Je pravdou, že dle zákona je rozhodování o námitce podjatosti založeno na hierarchickém principu a směřuje-li tedy námitka podjatosti proti všem osobám na všech stupních hierarchie správního orgánu, rozhoduje o ní služebně nadřízený orgán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 As 2/2013 – 22). Takový postup však platí v případě řádně uplatněné námítky podjatosti, která je včasná, dostatečně konkrétní a není obstrukční či *prima facie* nedůvodná.
29. Ve vznesené námitce žalobce uvádí, že se o skutečnostech, v nichž spatřuje podjatost úředních osob, dozvěděl „dnešního dne z vlastních zdrojů“. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce již od 3. 9. 2018 věděl, který správní orgán bude ve věci činit úkony, mohl uplatnit námitku podjatosti již tohoto dne. Skutečnost, že příjem z uložených sankcí je příjmem obecního rozpočtu, musela být žalobci taktéž již tohoto dne známá. Pokud žalobce vyčkával s uplatněním námítky podjatosti dalšího půl roku, nebyla námitka uplatněna bez zbytečného odkladu a nebylo proto nutné o námitce rozhodovat usnesením.
30. Teoreticky by mohla nastat situace, že žalobce se až později dozví o konkrétních skutečnostech, které důvodně zpochybňují nepodjatost konkrétní osoby (nebo v krajním případě všech úředních osob). V takové situaci lze ovšem po žalobci rozumně požadovat, aby tato zjištění konkretizoval (včetně jejich zdroje) a zasadil je do časového rámce; v opačném případě nelze toliko obecné poukazy na údajnou, ničím nepodloženou „motivaci“ úředních osob považovat za řádnou a včasnou námitku podjatosti, kterou by se měl správní orgán seriózně zabývat.
31. Žalovaný žalobce vyrozuměl o rozhodných skutečnostech a poukázal i na věcnou nepodloženost a nesmyslnost vznesené námítky. V tomto postupu krajský soud taktéž neshledal žádné pochybení a i věcně se s argumentací žalovaného ztotožňuje.
32. Není pochyb, že pokud by byli zaměstnanci správního orgánu systémem odměňování motivováni k vydávání rozhodnutí o určitém obsahu, byla by taková skutečnost důvodem pro pochybnosti o jejich podjatosti (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 14. 11. 2019, č. j. 1 Afs 363/2018 – 113). To však pouze za předpokladu, že existuje alespoň indicie o existenci systému cílových odměn a námitka podjatosti nezůstává toliko v rovině ničím nepodložených spekulací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2020, č. j. 10 As 94/2020 – 36). Přesně takovou spekulací je tvrzení žalobce, že obec má „naplánované“ příjmy z pokut a proto na sebe v rámci městského úřadu vzájemně všichni „tlačí“, aby se pokuty ukládaly.

33. Podpůrně nelze přehlédnout ani to, že P. K., který vystupoval jako zmocněnec žalobce v přestupkovém řízení, je krajskému soudu dostatečně znám svým účelovým a obstrukčním jednáním (rozsudek ze dne 29. 11. 2018, č. j. 62 A 85/2018 – 132), a to i v souvislosti s uplatňováním námitek podjatosti oprávněných úředních osob (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019 – 34, nebo ze dne 18. 5. 2020, č. j. 4 As 444/2019 – 38). Jakkoliv se v nynější věci nejedná o rozhodující argument, krajský soud je přesvědčen, že institut vyloučení z projednávání a rozhodování věci (včetně možnosti namítat podjatost) slouží výhradně k tomu, aby se na rozhodování správního orgánu nepodílely osoby, které mají osobní poměr k věci nebo účastníkům řízení. Jeho smyslem jistě není bezúčelně řetězit rozhodování o podjatosti jednotlivých funkcionářů a zaměstnanců na různých úrovních v hierarchii správních orgánů
34. Námitku podjatosti oprávněné úřední osoby Mgr. D. vznesl žalobce dne 23. 6. 2019 a odůvodnil ji negativním vztahem ke zmocněnci žalobce, o němž měla Mgr. D. při jiném jednání v jiné věci říct, že je „debil“.
35. O námitce podjatosti rozhodla usnesením ze dne 10. 7. 2019 vedoucí odboru občansko-správních agend městského úřadu tak, že Mgr. D. není vyloučena z projednávání a rozhodování v řízení o přestupku žalobce. Mgr. D. sice v souvislosti s jiným řízením v reakci na žádost zástupce žalobce o přerušení jednání své kolegyni v soukromí kanceláře odpověděla: „*Nebudeme tomu debilskovi ustupovat.*“, o čemž zástupce pořídl utajenou nahrávku na nahrávací zařízení, které předtím bez vědomí dotčených osob v kanceláři ponechal. Tato věta však dle uvedeného usnesení nebyla vyřčena při jednání, ani v přítomnosti zástupce. Vzhledem k obstrukcím P. K. při minulých jednáních je trocha antipatie možná, avšak nezakládá důvod podjatosti úřední osoby.
36. O odvolání žalobce proti tomuto usnesení žalovaný rozhodl rozhodnutím ze dne 29. 10. 2019 a ztotožnil se se závěrem, že oprávněná úřední osoba není vyloučena z projednávání věci. Věcně dodal, že P.K. opakovaně schválně vyvolává situace, kdy úředníky provokuje tak, aby k němu získali antipatii a pak mohl z tohoto důvodu namítat jejich podjatost. Uvedený výrok byl pronesen v přestávce mezi jednáním pátek v odpoledních hodinách v horku, ve zjitřené atmosféře. P. K. jednání protahoval a dohadoval se s úřední osobou. Jakkoliv projev Mgr. D. nebyl vhodný, nešlo o promyšlený či zlovolný akt a o její nepodjatost proto není důvodu pochybovat. Mgr. D. již v řízení další úkony nečinila (vyjma dožádaných), zákonnost meritorního rozhodnutí žalovaný přezkoumal v rámci odvolacího řízení.
37. Nejprve je tedy nutné odmítnout námitku žalobce, že nebylo rozhodnuto o odvolání proti usnesení ve věci námitek podjatosti Mgr. D. Jak vyplývá z výše uvedeného, žalovaný o tomto odvolání rozhodl. Učinil tak po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, nicméně zákon ani judikatura nevyžaduje, aby bylo před vydáním rozhodnutí ve věci o námitce podjatosti rozhodnuto pravomocně, postačuje o ní rozhodnout v prvním stupni, byť

s procesním rizikem, že odvolací orgán bude mít na námitku podjatosti jiný názor (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2021, č. j. 1 As 55/2012 – 32).

38. Obecně platí, že ve správním řízení je třeba trvat na tom, aby ve věci rozhodovaly nestranné úřední osoby. Nestranností je v souladu s judikaturou Ústavního soudu třeba rozumět objektivní, předem nezaújatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí. Při hodnocení podjatosti úředníků správního orgánu lze přiměřeně vycházet z kritérií posuzování vyloučení soudce z projednání a rozhodnutí věci (nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 2001, sp. zn. II. ÚS 105/01). Nicméně na nestrannost (či případné pochybnosti o nestrannosti rozhodování) je nutné v případě soudců klást přísnější nároky, než v případě úředníků správních orgánů, což vyplývá již z jejich postavení v soustavě orgánů veřejné moci.
39. To se projevuje jednak tím, že i v případě, shledá-li soud v rámci svého přezkumu důvody vyloučení úřední osoby pro její podjatost, je povinen se dále zabývat otázkou, zdali se tato okolnost promítla v nezákonnosti správního rozhodnutí, příp. v dalších vadách řízení, jež předcházelo jejímu vydání, jež pak opodstatňují závěr o důvodnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a následně dle § 78 odst. 1 s. ř. s. vedou k jeho zrušení soudem (srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09).
40. Mimoto již při hodnocení věcných důvodů pochybností o nepodjatosti se v případě soudců zásadně uplatní přísnější měřítko. Zatímco nevhodné vyjádření soudce ve vztahu k obhájci účastníka řízení zpravidla samo o sobě bude důvodem vyloučení soudce z projednávání a rozhodnutí věci (srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 4071/17), Nejvyšší správní soud ve vztahu k posuzování podjatosti úřední osoby využívá tzv. třífázový algoritmus (srov. rozsudek ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 – 753, č. 2906/2013 Sb. NSS, bod 35 a násl.). Podle něj „*Nejprve je třeba zjistit, zda existuje relevantní poměr úřední osoby k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům. Relevantnost poměru lze přitom odvozovat z řady skutečností, ať už předem daných – např. příbuzenský či profesní vztah k účastníkům (jejich zástupcům), či vzniklých až v průběhu správního řízení – např. přátelský či nepřátelský poměr úřední osoby vyplývající ze způsobu vedení řízení, z komunikace s účastníky (jejich zástupci), z komunikace úřední osoby s médii nebo zapříčiněný protiprávním jednáním úřední osoby (převzetí úplatku apod.). Následně je třeba zhodnotit, zda z takového poměru vyplývá zájem úřední osoby na výsledku řízení. Do třetice je nutné posoudit, zda tento zájem má takový charakter, že lze pro něj pochybovat o nepodjatosti příslušné úřední osoby.*“ Pochybnosti o nepodjatosti úřední osoby tedy musí jednak ukazovat na určitý poměr úřední osoby k věci, účastníkům nebo jejich zástupcům, avšak současně musí tento poměr svědčit o zájmu úřední osoby na výsledku řízení.
41. V nynější věci považuje krajský soud za nutné předně zdůraznit, že v žádném případě není přípustné, aby se oprávněná úřední osoba o zástupci účastníka řízení vyjadřovala takovým způsobem, jak učinila Mgr. D., a to bez ohledu na to, že vyjádření směřovalo soukromě k jiné úřední osobě (tedy nikdo další je neměl slyšet, tím méně zaznamenávat na nahrávací zařízení). Úřední osoba by si měla ve věci, v níž vede řízení, zachovat profesionální přístup za všech okolností. To i přes to, že jak uvedl již žalovaný, jistou míru antipatie úředních osob vůči P. K. nelze z povahy věci vyloučit. To nejen na základě jeho chování, ale i z toho, že sledují odlišný cíl. Zatímco úřední osoba (potažmo správní orgán) v řízení primárně zjišťuje skutkový stav tak, aby bylo možné naplnit cíl správního řízení, jímž je vydání rozhodnutí v rozumné době, cílem P. K. coby profesionálního zástupce obviněných

z dopravních přestupků je zpravidla správní řízení obstruovat až paralyzovat tak, aby k vydání rozhodnutí v přiměřené době nedošlo.

42. V tomto směru pak krajský soud (třebaže Mgr. D. opakovaně vytýká nevhodnost použitého výrazu), nepovažuje nastíněné okolnosti samy o sobě za důvod pro její vyloučení z projednávání věci. Oprávněná úřední osoba se totiž nijak nevhodně nevyjádřila přímo k zástupci žalobce, tím méně v rámci provádění úkonů v průběhu nynějšího řízení. Neexistují ani žádné okolnosti, které by svědčily o tom, že Mgr. D. má zájem na výsledku řízení. Nelze tedy konstatovat, že by ve věci rozhodovala vyloučená úřední osoba.
43. Podle § 80 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), *k ústnímu jednání správní orgán předvolá účastníky řízení. Ústní jednání lze konat bez přítomnosti obviněného jen tehdy, jestliže byl řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu.* Ústní jednání je zásadně vždy konáno za přítomnosti obviněného z přestupku či jeho právního zástupce. Právní úprava stejně jako dřívější úprava § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, umožňuje konat ústní jednání v nepřítomnosti obviněného tehdy, pokud se předvolaný obviněný k ústnímu jednání bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu nedostaví.
44. Obecně platí, že včasná omluva účastníka řízení (či jeho zástupce) z důvodu předem naplánované zahraniční cesty, resp. dovolené, kterou by účastník řízení přesvědčivým způsobem prokázal, by mohla být správním orgánem hodnocena jako omluva z důležitého důvodu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 – 99). Nejedná se však o závěr kategorický, v každém případě je nutné přihlídnout ke konkrétním okolnostem věci. Je třeba zohlednit např. pořadí omluvy, její obsah, v jakém stadiu řízení byla uplatněna (doba od zahájení správního řízení nebo doba do zániku odpovědnosti za přestupek), zda ze spisu či jiných skutečností nevyplývá obstrukční snaha či potřeba obviněného z přestupku nebo zástupce působit průtahy v řízení nebo dosáhnout zániku odpovědnosti za spáchání přestupku apod. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 4 As 99/2013 – 36). Je možné vzít v úvahu také to, zda správní orgán vyrozumí účastníka řízení či jeho zástupce včas o tom, že omluvu nepovažuje za řádnou či dostatečnou. Přísnější požadavky je třeba na správní orgány klást v případě, že zástupcem je advokát (z hlediska vzájemné důvěry mezi klientem a advokátem pro úvahy o možnosti substituce).
45. V nynější věci bylo P. K. předvolání k ústnímu jednání na 15. 7. 2019 a 17. 7. 2019 doručeno dne 22. 6. 2019. Dne 24. 6. 2019 se zástupce žalobce z jednání omluvil s tím, že má dlouhodobě plánovanou dovolenou v Grónsku a vrací se dne 22. 7. 2019; následně další jednání, ani jiné dovolené, plánované nemá. Doložil letenku a fakturu s potvrzením o zaplacení z portálu kiwi.com. Písemností ze dne 11. 7. 2019 (doručeno dne 12. 7. 2019) byl zástupce žalobce informován o tom, že jednání proběhne ve stanoveném termínu a pokud se jej nemůže zástupce zúčastnit, je možné využít substituci. Na to zástupce žalobce reagoval v den konání jednání s tím, že žádný substitut není k dispozici. Jednání proběhlo bez přítomnosti žalobce a jeho zástupce a poté bylo vydáno rozhodnutí ve věci.
46. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný shledal nastíněný postup zákonným a správným. Uvedl, že P. K. se zastupování přestupců ve správním řízení věnuje profesionálně cca 6 let, aniž by dosáhl jakéhokoli právního vzdělání. Je zcela legitimní po něm žádat, aby využil substituce v případě, kdy dopředu věděl, že se nebude moci jednání

zúčastnit. Mohl přitom využít jednak spolupracujících osob (Ing. J., bratr J. K., T. B.), nebo zejména advokátů, kteří jsou podepsáni pod žalobami, kde dotčené osoby vystupují jako pokoutní zmocněnci ve správním řízení (Mgr. V., Mgr. T.). Opakované pobytu v Grónsku nebo jiném státě světa v době konání ústního jednání nejsou nahodilé a svědčí o úmyslném procesním taktizování.

47. Žalovaný odkázal na jiné řízení, v němž P. K. žádal o navrácení lhůty v předešlý stav z důvodu dlouhodobé přítomnosti zmocněnce ve Španělsku. Pobyt v Grónsku vnesl P. K. do hry i ve věci řešené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 9 As 70/2019. Dne 5. 9. 2018 se nemohl účastnit jednání u Městského úřadu ve Valašském Meziříčí z důvodu pobytu v Kolumbii, což opět dokládal letenkami z portálu kiwi.com. Konečně v jiném řízení vedeném u Magistrátu města Zlína P. K. dne 14. 8. 2019 správnímu orgánu sdělil, že se nachází v Číně, z té následně letí do USA a teprve dne 4. 9. 2019 se vrací domů, což opět doložil letenkami a potvrzením o nájmu hotelu. Není tedy pravda, že po návratu z Grónska další dovolenou plánovanou neměl. Pokud P. K. takto průmyslově zastupuje obviněné v přestupkovém řízení, je na něm, aby svůj pracovní a soukromý život zorganizoval tak, aby mohl povinnosti vyplývající z jím provozovaných činností plnit. Nebylo tedy pochybením, že výslech policistů byl proveden v nepřítomnosti zástupce žalobce.
48. Jakkoliv tedy je zásadně možné za dostatečné důležité důvody zpravidla považovat též dlouhodobě plánovanou dovolenou či služební cestu účastníka řízení či jeho právního zástupce, dle krajského soudu byl postup správních orgánů odpovídající skutkovým okolnostem nynější věci tak, jak je shrnul žalovaný v napadeném rozhodnutí.
49. Je třeba zopakovat, že uvedené obecné pravidlo platí v případě, že omluvitelné důvody nejsou záměrnými procesními obstrukcemi a vzhledem k okolnostem případu není možné zajistit jiné adekvátní zastoupení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2018, č. j. 1 As 20/2018 – 34).
50. Žalovaný věnoval pozornost tomu, že P. K. vykonává činnost zástupce ve správním řízení ve věci dopravních přestupků v podstatě na profesionální bázi (což vyplývá i ze shora zmíněného rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 11. 2018, č. j. 62 A 85/2018 – 132), a to ve spolupráci s dalšími osobami a následně v řízení o žalobách i s advokáty (nyní Mgr. V., historicky zejména Mgr. T.).
51. V takovém případě je dle krajského soudu možné trvat na tom, aby byl takový zástupce pro správní orgán zásadně dostupný, tj. nezdržoval se pravidelně na různých místech po celém světě, a pokud se již zdržuje, aby zajistil výkon zastupování jinou osobou (pakliže to není z povahy věci vyloučeno a zástupcem není advokát – zde by bylo nutné zohlednit důvěrnou povahu vztahu mezi advokátem a klientem). Žalovaný přitom v napadeném rozhodnutí dostatečně popsal, že P. K. po světě cestuje pravidelně a ani v případě odročení jednání by se jej nemuselo podařit zastihnout na území české republiky, když se ještě minimálně od 14. 8. 2019 do 4. 9. 2019 zdržoval opět v zahraničí a i v druhé polovině předchozího roku cestoval po Grónsku a Kolumbii. Tyto úvahy odůvodnění napadeného rozhodnutí žalobce ani v žalobě nezpochybňuje a akcentuje toliko to, že se jednalo o první omluvu z jednání. Žalobce zpochybňuje toliko úvahy žalovaného stran jeho pobytu ve Španělsku, kde se měl nacházet nikoliv P. K., ale přímo tehdejší obviněný (k ověření tohoto tvrzení nemá soud dostatečné podklady, nicméně odůvodnění napadeného rozhodnutí ob stojí i tehdy, pokud dá žalobci v tomto zapravdu).

52. Výše uvedené zároveň zapadá do toho, že i z minulosti je krajskému soudu známo, že P. K. využívá coby zmocněnec obviněných z přestupku jako obstrukční taktiku také opakované omluvy z ústních jednání pod různými záminkami, v jejichž důsledku, jsou-li správními orgány z neznalosti či procesní opatrnosti obav akceptovány, se podstatně krátí lhůta pro vyřízení věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 1 As 157/2015 – 40).
53. Ani námitku neprokázání subjektu přestupku krajský soud neshledal důvodnou. Tvrzení žalobce, že vozidlo řídil někdo jiný, než koho policie při zastavení ve vozidle zastihla, lze ve shodě s žalovaným hodnotit jako nevěrohodné. Je totiž jen stěží uvěřitelné, že by žalobce tuto skutečnost nenamítal již v době samotné kontroly policií po zastavení vozidla, případně po zahájení řízení, ale až s odstupem 8 měsíců v průběhu odvolacího řízení (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2020, č. j. 1 As 484/2019 – 32). Žalobce má samozřejmě právo vznášet námitky po celou dobu přestupkového řízení. Pokud se však jedná o takto závažné okolnosti (tj. např. že žalobce vozidlo vůbec neřídil), žalobce takto zvolenou procesní strategií vzbuzuje oprávněné pochybnosti o věrohodnosti svých tvrzení, které nadto mohou vést i k úvaze, zda se vůbec z jeho strany jedná o tvrzení míněná vážně.
54. Žalovaný přesto na základě uplatněných námitek provedl výslech zasahujících policistů, z jejichž výpovědi jednoznačně vyplývá, že vozidlo bylo zastaveno přímo na ulici před firmou B. maximálně několik set metrů za místem měření, policisté vozidlo neztratili z vizuálního kontaktu a ve vozidle se kromě žalobce žádná další osoba nenacházela. Za této situace, kdy již samotná námitka vyznívá nevěrohodně (a nadto byla její důvodnost vyloučena i provedeným výslechem policistů), správní orgány nepochybily, pokud další dokazování neprovedly. Žalovaný přitom řádně odůvodnil, že vyslýchat svědka D. T. (který měl dle žalobce řídit vozidlo) by nemohlo k věci přinést žádné poznatky, neboť se na místě přestupku vůbec nenacházel. Důkaz záznamem z obecních kamer žalobce k této skutečnosti nenavrhoval (navrhoval jím dokázat hustotu provozu).
55. Z ničeho nevyplývá ani to, že by daném úseku komunikace bylo dovoleno jet rychlostí 70 km/h, jež by byla stanovena dopravní značkou B 20a. Tuto skutečnost vyloučil jak Odbor dopravy a silničního hospodářství ve sdělení ze dne 26. 4. 2019, tak dle výpovědi oba zasahující policisté, kteří celý úsek před zahájením měření kontrolovali. Rovněž tyto skutečnosti vylučují pochybnosti o zjištěném skutkovém stavu. K důkazům navrženým žalobcem krajský soud dodává, že žalobce coby účastník řízení se k této okolnosti vyjádřil již v podaném odvolání, navrhovaný svědek D. T. na místě v době spáchání přestupku vůbec nebyl, jak uvedl žalovaný dále. K požadavku na ohledání místa lze pro doplnění konstatovat, že vypovídací schopnost tohoto důkazu by s odstupem několika měsíců od spáchání přestupku byla prakticky nulová. Nejvyšší dovolená rychlost v obci je dle platné právní úpravy 50 km/h, žalobce nepředložil v řízení nic, co by bylo způsobilé zpochybnit zjištění žalovaného. Žalobce byl v předvolání k ústnímu jednání poučen o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí ve lhůtě 5 dnů od konání ústního jednání, čehož ovšem nevyužil. Není tedy na místě namítat, že by s některým z podkladů rozhodnutí nebyl seznámen.
56. Konečně také námitku pochybení při ukládání sankce krajský soud neshledal důvodnou. Předně, žalobce dezinterpretuje závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2019, č. j. 3 As 281/2017 – 47. V dané věci totiž kasační soud shledal pochybení správního orgánu v tom, že naměřenou rychlost nesprávně vztáhl k nejvyšší dovolené rychlosti,

namísto ke skutkové podstatě přestupku, kterou stěžovatel svým jednáním naplnil. Obecně tak správní orgány k míře překročení nejvyšší dovolené rychlosti coby přitěžující či polehčující okolnosti přihlížet mohou, neboť intenzita překročení není znakem dané skutkové podstaty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2018, č. j. 6 As 274/2018 – 42).

57. Při závěru, že městský úřad hodnotil nezákonně k tíži žalobce recidivu jednání, která je znakem zvláštní skutkové podstaty (opakované spáchání daného přestupku) a míru překročení nejvyšší rychlosti v obci, pak žalobce vytrhává z kontextu jednu větu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, tj. „*Správní orgán při vyměřování pokuty přihlédl k tomu, že obviněný dopustil během dvanácti po sobě následujících dvou totožných přestupků, kdy velmi výrazně překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci*“. Tu se ovšem jedná o obecnou úvahu navazující na odstavce rozhodnutí městského úřadu, který pojednává o skutkové podstatě přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona o silničním provozu a zákonném rozpětí pokuty od 2 500 Kč do 5 000 Kč.
58. Polehčující a přitěžující okolnosti, které vedly městský úřad k uložení pokuty při dolní hranici sazby ve výši 3 000 Kč a zákaz činnosti taktéž v spodní hranici zákonného rozpětí (1 – 6 měsíců), tj. 2 měsíce, městský úřad poměrně obsáhle vylíčil na str. 5 – 6 svého rozhodnutí. Uvedl, že přestupek byl spáchán na frekventované čtyřproudé komunikaci v místě, kde se nachází řada provozoven a přechody pro chodce, v dopoledních hodinách v době vysoké hustoty provozu. Naopak ve prospěch žalobce hovoří, že nedošlo ke škodě na zdraví ani majetku. Žalovaný se s takovým posouzením ztotožnil. Krajský soud proto neshledal, že by správní orgány žalobci nezákonně přisouvaly k tíži recidivu, nebo míru překročení rychlosti (ostatně žádné úvahy ke konkrétní míře překročení rychlosti správní rozhodnutí neobsahují). Pokuta ve shora uvedené výši a uložený zákaz činnosti pak s ohledem na tyto skutečnosti nevybočuje z mezí správního uvážení.
59. Otázka zveřejňování soudních rozhodnutí na internetu nemá žádnou souvislost s předmětem tohoto řízení.

V. Závěr a náklady řízení

60. Krajský soud z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
61. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední 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 ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 18. srpna 2021

Mgr. Filip Skřivan, v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

samosoudce

Shodu s prvopisem potvrzuje: