



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl samosoudkyní JUDr. Martinou Radkovou ve věci

žalobce: **F. C.**
bytem X

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2022, č. j. KUOK 15838/2022, ve věci
přestupku

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce (dále jen „magistrát“) ze dne 15. 10. 2021, č. j. SMOL/259555/2021/OSC/PREST/Tic. Magistrát tímto rozhodnutím uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 34 odst. 1 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „krizový zákon“), a z přestupku podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění účinném ke dni spáchání přestupku (dále jen „zákon o některých přestupcích“ nebo „ZNP“).
2. Žalobce se měl dopustit prvního přestupku tím, že dne 27. 2. 2021 okolo 16.11 h na adrese D. 32, O., se jako host nacházel uvnitř restaurace U M. společně s dalšími osobami, tj. úmyslně nesplnil povinnost podle § 31 odst. 3 písm. c) krizového zákona tím, že nestrpěl omezení vyplývající z krizových opatření stanovených v době krizového stavu. Žalobce se druhého přestupku dopustil tím, že ve stejný čas na stejném místě neuposlechl zákonnou

výzvu zasahující hlídky Policie České republiky (dále jen „policie“) k opuštění restaurace, tedy úmyslně neuposlechl výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci. Magistrát žalobci za uvedené přestupky uložil pokutu ve výši 3 000 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

3. **Žalobce v žalobě** namítal věcnou nepříslušnost magistrátu a žalovaného a podjatost oprávněných úředních osob Mgr. H. K. a Mgr. Š. T., jejichž jednání je trestné. Zákaz přítomnosti v restauraci na žalobce nedopadal z důvodů uvedených v odvolání, například v bodě číslo 6, 7 a 8 (pozn. soudu: žalobce v žalobě opakovaně odkazoval na svá tvrzení v odvolání, aniž by je zopakoval, citoval či upřesnil). Magistrát rozhodl usnesením ze dne 24. 9. 2021, č. j. SMOL/230203/2021/OSC/PREST/Hep, že restaurace U M. byla otevřena v souladu se zákonem, a proto se zde žalobce mohl pohybovat. Stejně tak se mohl pohybovat ve veřejných prostorech dalších provozoven, například obchodů s potravinami. Žalobce nemohl přestupek spáchat, pokud restaurace U Ma. byla otevřena v souladu se zákonem. Žalobce postupoval podle čl. 23 Listiny základních práv a svobod a použil celý § 31 odst. 4 krizového zákona. Magistrát nerozhodl o všech tvrzeních žalobce. Není chyba žalobce, že spis neobsahoval tvrzení ani listiny poskytnuté provozovatelem restaurace, ke kterým by se měl magistrát vyjádřit, jak uvedl žalovaný v rozhodnutí. Tyto listiny byly v jiných spisech, které jsou žalovanému známy. Žalobce namítal, že jednání mělo proběhnout v jeho přítomnosti. Důvodem k pokračování ústního jednání je skutečnost, že žalobce podal proti příkazu odpor. Žalobce nesouhlasil s tím, že policie byla oprávněna řešit přestupky podle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona.
4. **Žalovaný ve vyjádření k žalobě** předeslal, že skutkový stav byl zjištěn v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí o odvolání (dále jen „správní řád“). Správní řízení proběhlo v souladu s právními předpisy. Žalovaný svou příslušnost opřel o ustanovení uvedená v návěti výrokové části žalovaného rozhodnutí. Podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), krajský úřad přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce v řízení podle zvláštních zákonů, pokud není zákonem tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu nebo zákon nestanoví jinak. Podle § 89 odst. 1 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, odvolacím správním orgánem je nejbližší nadřízený správní orgán. Podle § 178 odst. 2 věta druhá správního řádu nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad.
5. Žalobce ve správním řízení nenamítal podjatost Mgr. H. K. Sama Mgr. H. K. se nedozvěděla o okolnostech nasvědčujících tomu, že je vyloučena tak, jak to má na mysli § 14 odst. 4 správního řádu. Žalovaný se s námitkou nedostatku věcné příslušnosti magistrátu k projednání předmětných přestupků žalobce dostatečně vypořádal v rozhodnutí na straně šesté. Řízení provedl a o přestupku rozhodl věcně, místně i funkčně příslušný správní orgán, a to Magistrát města Olomouce, odbor správních činností, oddělení přestupkové.
6. V řízení o odvolání žalobce proti rozhodnutí magistrátu žalovaný vycházel z obsahu spisu. V něm nebyly žalobcem uváděné listiny obsaženy. Žalobce neunesl břemeno tvrzení. Pokud žalobce chtěl, aby byla v řízení o jeho přestupcích zohledněna tvrzení provozovatele restaurace, případně provedeno dokazování blíže neurčenými listinami provozovatele, měl s těmito „tvrzeními“ provozovatele správní orgány projednávající jeho přestupky seznámit a dotčené dokumenty do spisu doložit. Žalobce tak neučinil ani v řízení o odvolání. Magistrát ani žalovaný neměly potřebu doplňovat ve věci další podklady, protože skutkový stav byl bez důvodných pochybností zjištěn z podkladů shromážděných v řízení v prvním stupni.

7. Pro konání ústního jednání bez přítomnosti žalobce byly splněny zákonem vyžadované podmínky. Správní orgán a obviněný nejsou stranami řízení o přestupku. Byť zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb nerespektovalo mnoho občanů, byla odpovědnost těchto občanů posuzována v řízeních o přestupku individuálně. Po podání odporu pokračoval magistrát v řízení, ve kterém následně provedl v souladu se zákonem ústní jednání bez přítomnosti žalobce.
8. Žalovaný setrval na svém závěru „o bezvýznamnosti zpřístupnění vnitřních prostor restaurace a poskytování stravovacích služeb v těchto prostorách“ pro posouzení odpovědnosti žalobce za citované přestupky.
9. Žalovaný se s odvolacími námitkami žalobce vypořádal v napadeném rozhodnutí a na své argumentaci trvá.
10. **Žalobce v replice** doručené soudu dne 25. 7. 2022 popřel spáchání přestupků. Žalobce se v uvedeném čase a místě spáchání přestupků nenacházel uvnitř restaurace U M., pouze se ze zvědavosti šel podívat před restauraci cestou z baziliky a díval se dovnitř restaurace zvenčí. Po vykouření cigarety chtěl odejít na autobus, ale policisté, kteří stáli za ním, mu zastoupili cestu a požadovali od něj doklady, i když viděli, že stál celou dobu před restaurací. Jejich konání bylo neoprávněné.
11. **Soud přezkoumal** napadené rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) v mezích žalobních bodů a při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
12. **Soud zjistil** ze správního spisu ve vztahu k žalobním námitkám z úředního záznamu policie ze dne 27. 2. 2021, že téhož dne policisté v 14.48 h zjistili, že restaurace U M. na adrese D. 92/32 v O. byla v běžném provozu, před restaurací je reklamní tabule s nabídkou jídel a v restauraci se nachází třicet osm osob bez roušek či jiné podobné ochrany. Policie o průběhu zjištění přestupku pořídila videozáznam.
13. **Magistrát v rozhodnutí ze dne 17. 8. 2021** v úvodu výroku odkázal na příslušnost podle § 60 odst. 1 a 2 a § 62 odst. 1 ZOP. Magistrát ve věci po podání odporu proti příkazu nařídil ústní jednání na den 30. 6. 2021. Žalobce se k tomuto jednání nedostavil a na svou omluvu písemně uvedl, že jeho zástupce pan A. Hl. má kolizi s jiným jednáním. Magistrát jednání konal v souladu s § 80 odst. 4 ZOP bez přítomnosti žalobce.
14. **Žalovaný v napadeném rozhodnutí** popsal, že žalobce výzvu příslušníka policie k opuštění restaurace neuposlechl a reagoval na ni tak, že zůstal sedět na svém místě. Žalobce byl policistou ztotožněn.
15. K odvolacím námitkám žalovaný poukázal na věcnou příslušnost magistrátu podle § 60 odst. 1 a 2 ZOP, věcnou příslušnost podle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona, který výslovně nestanovil, který správní orgán přestupek projednává, a proto se uplatnilo pravidlo podle § 60 odst. 1 ZOP. Věcnou příslušnost magistrátu podle § 5 odst. 1 písm. a) ZOP zakládá § 60 odst. 2 písm. b) ZOP. Přestupek podle § 5 odst. 1 písm. a) ZOP (neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci) je co do kategorie přestupkem proti veřejnému pořádku. K jeho projednání je příslušný každý obecní úřad, tzn. i magistrát.
16. Ustanovení § 33 ani § 38 krizového zákona se netýkají věcné příslušnosti k projednávání přestupků. Ustanovení § 33 krizového zákona umožňuje orgánům krizového řízení v mezích jejich působnosti kontrolovat dodržování tohoto zákona a předpisů vydaných k jeho provedení. Předmětem kontroly prováděné orgány krizového řízení podle § 33

krizového zákona není dodržování povinností vyplývajících z krizových opatření stanovených v době krizového stavu ze strany občanů, nýbrž dodržování ustanovení krizového zákona a jeho prováděcích předpisů obcemi (zejména starosty a obecními úřady), kraji (zejména hejtmány a krajskými úřady), fyzickými a právníckými osobami, jimž byla uložena povinnost vyplývající z krizového plánu (zejména zpracování plánu krizové připravenosti), zařízeními zpravodajských služeb, NÚKIB a NBÚ. Ustanovení § 38 krizového zákona pak obsahuje pravidlo, že na rozhodování o ukládání povinností podle tohoto zákona se v době krizového stavu až na vyjmenované výjimky nevztahuje správní řád.

17. Ve věci nerozhodovaly vyloučené či podjaté osoby. Dokud není pravomocně deklarováno, že oprávněná úřední osoba je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit, je oprávněna a současně povinna ve věci konat.
18. Spisová dokumentace neobsahovala žádná tvrzení ani listiny poskytnuté provozovatelem restaurace, s nimiž by se byl povinen magistrát vypořádat.
19. Ústní jednání, které se konalo 30. 6. 2021, proběhlo bez přítomnosti žalobce v souladu s § 80 odst. 4 věta druhá ZOP. Žalobce, ač byl k ústnímu jednání řádně předvolán, se k tomuto jednání bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu nedostavil. Dostatečným důvodem nebyla kolize tzv. obecného zmocněnce žalobce s jiným jednáním, kde zmocněnec vystupoval jako zástupce jiného účastníka řízení. Včasnost omluvy již pak byla nerozhodná. Žalobce se sám zbavil svého práva zúčastnit se ústního jednání ve své přestupkové věci, které navíc bylo nařizeno na jeho žádost. Magistrát nepochybil ani tím, že žalobce nevyslechl, jelikož vzhledem k dostačujícím podkladům rozhodnutí to nebylo nezbytné ke zjištění stavu věci. Povinnost magistrátu totiž nebylo zajistit žalobci realizaci jeho procesních práv, respektive docílit jejich realizace, ale žalobce o jeho procesních právech poučit a realizaci těchto procesních práv mu umožnit. Této své povinnosti magistrát dostál.
20. Tvrzení žalobce, že v řízení „aplikoval § 31 odst. 4 krizového zákona“ a nemohl se tedy protiprávního jednání dopustit, nemělo oporu ve spisových podkladech. Žalobce v řízení žádnou obhajobu v tomto smyslu neuplatnil a žádný konkrétní důvod podřaditelný pod § 31 odst. 4 krizového zákona neuvedl. Pokud se žalobce domníval, že má právo odmítnout plnění povinnosti strpět omezení vyplývající z krizových opatření stanovených v době krizového stavu podle § 31 odst. 4 krizového zákona, měl v řízení tvrdit a prokázat zákonný důvod podle tohoto ustanovení a doložit, že by strpěním zákazu přítomnosti své osoby v provozovně stravovacích služeb, strpěním omezení pohybu na veřejně přístupných místech na dobu nezbytně nutnou, pobývání v místě bydliště a omezení kontaktu s jinými osobami na nezbytně nutnou míru ohrozil život nebo zdraví vlastní nebo jiných osob, anebo že jsou tyto povinnosti v rozporu se zákonem. To však žalobce neučinil ani v odvolání. Naplnění podmínek pro odmítnutí plnění povinnosti strpět omezení vyplývající z krizových opatření stanovených v době krizového stavu nevyplývalo ze spisových podkladů. Citované tvrzení bez uvedení důvodu žalobce nezaložilo magistrátu povinnost zjišťovat, zda žalobci uvedené ustanovení krizového zákona svědčí.
21. Skutečnost, zda restaurace U M. byla v provozu legálně či nikoliv, nebyla pro rozhodnutí o projednáváních přestupcích žalobce rozhodná.
22. K hodnocení spisu policie magistrátem žalovaný shrnul, že postup ve věci byl standardní: orgán policie oznámil příslušnému správnímu orgánu podezření ze spáchání přestupků a tento správní orgán o přestupcích rozhodl. Přitom jedním z podkladů, které byl magistrát

povinen při svém rozhodnutí hodnotit, byl spis policie. Žalovaný se ztotožnil s hodnocením magistrátu ve vztahu k části správního spisu pořízeného policií jako podkladu rozhodnutí.

23. S odvolací námitkou žalobce, že neporušil krizový zákon, se žalovaný fakticky vypořádal v napadeném rozhodnutí, kde uvedl důvody, pro které posoudil výrok o vině jako zákonný a věcně správný.
24. Žalobce **při jednání soudu** namítl, že nebyl uvnitř restaurace, ale venku. Starosta Řehák se bavil v hospodě s policisty, ale žalobce v hospodě nebyl a nepil pivo. Pivo pít nemůže, protože je po operaci páteře a bere opiáty. Právník A. H. mu říkal, že nemá chodit na úřad projednat přestupek, a že žalobce s A. H. půjdou až k druhému jednání, protože pan H. neměl čas. Žalobce panu Ř. a A. H. „skočil na špek“ a listiny podepsal (plné moci pro správní řízení a pro sepsání a podání žaloby). Později zjistil, že pan Ř. není starosta, ale stánkař a že A. H. není právník. Žalobce vše mohl vyřídit už na úřadě. Žalobce uvěřil něčemu, čemu uvěřit neměl.
25. Žalovaný při jednání soudu upřesnil, že žalobce se takto nehájil ve správním řízení a své argumenty neuvedl ani v odporu proti příkazu, v odvolání ani v žalobě. Proto magistrát ani žalovaný neměly důvod se nynější obhajobou zabývat. Žalobce byl uveden v seznamu hostů restaurace, byl ztotožněn a pokud by v restauraci nebyl, policie by ho do záznamu neuvedla.
26. Soud dospěl k závěru, že žaloba **není** důvodná.
27. Napadené rozhodnutí netrpí namítanou **nepřezkoumatelností**, je srozumitelné a obsahuje důvody rozhodnutí. Žalobce neupřesnil, jestli je pro něj napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů. Rozhodnutí magistrátu a žalovaného představuje jeden celek (srov. např. rozsudky NSS č. j. 7 As 72/2006-167, č. j. 1 Afs 88/2009-48, č. j. 4 Ads 104/2010-76 nebo č. j. 1 Afs 16/2011-55) a obsahuje náležitosti podle § 68 odst. 3 správního řádu, tj. důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se žalovaný řídil při jejich hodnocení a při výkladu použitých právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s odvolacími námitkami žalobce.
28. Žalobce namítal, že magistrát nerozhodl o všech „tvrzeních“ žalobce. Magistrát však nemusel reagovat na každou dílčí námitku, pokud rozhodnutí obsahuje všechny nosné rozhodovací důvody. Žalovaný vyčerpал obsah odvolání. Rozsah přezkumu rozhodnutí v odvolacím řízení předurčuje i obsah odvolání, tedy konkrétní odvolací námitky.
29. Podle ustálené judikatury nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného může plynout též z toho, že se jako odvolací orgán nezabýval všemi odvolacími námitkami, tedy že nevyčerpал celý rozsah odvolání (srov. rozsudky NSS č. j. 3 As 51/2007-84, č. j. 8 Afs 66/2008-71). Neznamená to však, že by odvolací správní orgán musel ke každé odvolací námitce podrobně odůvodnit své stanovisko a vypořádat každý dílčí argument odvolatele. Námitky lze vypořádat i tak, že správní orgán prezentuje v odůvodnění právní názor odlišný od názoru účastníka řízení, pakliže zdůvodnění tohoto názoru poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Tím minimálně nepřímou vypořádá i námitky účastníka řízení. Absence odpovědi na jednotlivé argumenty účastníka v odůvodnění rozhodnutí bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami (viz rozsudek NSS č. j. 6 As 152/2014-78, Kocourek, T. § 76. In Kühn, Z., Kocourek, T. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2019. s. 618).
30. Kvalitní právní pomoci se nedostalo žalobci ve správním řízení ani při sepsu žaloby. Žalobní námitky byly velmi obecné, nesrozumitelné a nekonkrétní. Žaloba obsahovala obecné fráze a odkazy. Žalobce v rozporu s § 72 s. ř. s. neuvedl řádně žalobní body, tj. skutkové a právní

Shodu s prvopisem potvrzuje Bc. A. V.

důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobní body jsou povinnou náležitostí žaloby a musí z nich být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Žaloba byla svou kvalitou na hranici projednatelnosti. I když žalovaný nenavrhol odmítnutí žaloby, soud se projednatelností žaloby zabýval z úřední povinnosti.

31. Žalobní bod je konkrétní důvod rozporu se zákonem, ať se týká skutkového či právního stavu. Nestačí uvést v žalobě, že se žalovaný nevypořádal s námitkou, ale žalobce musí konkrétně uvést skutkové a právní důvody nezákonnosti. Žalobním bodem není ani odkaz na (body) odvolání a jiná vyjádření. Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78).
32. Přestože žalobní body v posuzované věci jsou z hlediska § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. na hranici projednatelnosti, soud je posuzoval podle zásady *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji), aby se nedopustil přepjatého formalismu a neodmítl zcela žalobci přístup k soudu. Na druhou stranu, žalobce je sám odpovědný za rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí.
33. Míra precizace žalobních bodů do značné míry předurčuje, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobce (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78). Obsah a kvalita žaloby tak v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (viz rozsudek NSS sp. zn. 7 Afs 104/2004). Při úvahách soudu o tom, zda se jedná či nejedná o řádně formulovaný žalobní bod, případně zda žaloba vůbec nějaký dostatečně individualizovaný žalobní bod obsahuje, je nutno respektovat princip materiálního právního státu, a především samotné poslání správního soudnictví a neuchylovat se k přepjatému formalismu. Nepřiměřeně přísný výklad náležitostí správní žaloby podle § 71 odst. 1 s. ř. s. by mohl představovat porušení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a v důsledku toho i nepřípustný zásah do práva na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánů veřejné správy dle čl. 36 odst. 2 Listiny (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 484/99). Soud může při posuzování náležité formulace žalobních bodů do jisté míry zohlednit rovněž předmět předcházejícího správního řízení (srov. Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: Soudní řád správní – online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 71 s. ř. s.). Žalobce však v předcházejícím správním řízení v prvním stupni rovněž neuvedl řádně konkrétní námitky a rozpor rozhodnutí magistrátu o přestupku se zákonem. Jeho odvolací námitky byly rovněž obecné a stěží srozumitelné. Krajský soud není povinen vyzývat žalobce k upřesnění žalobní argumentace v situaci, kdy žaloba obsahuje alespoň nějaké dostatečně konkrétní, tedy projednatelné žalobní body (např. rozsudek NSS č. j. 10 Afs 330/2016-36, bod 14).
34. Lichá je námitka věcné **nepříslušnosti** správních orgánů, které ve věci jednaly. Policie, která se dostavila na místo spáchání přestupku, postupovala v souladu se zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“). Její kompetence je dána především v § 2 větě druhé zákona o policii, podle kterého „jejím úkolem je chránit

bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „mezinárodní smlouva“).“ Podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o policii „policie může požadovat potřebné vysvětlení od osoby, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro odhalení trestného činu nebo přestupku a jeho pachatele“. Další pravomoci při zjišťování přestupků před zahájením správního řízení stanoví policii ZOP, zejména v § 73 a násl. Podle § 73 věty první ZOP „má-li orgán Policie České republiky nebo Vojenské policie (dále jen „orgán policie“) nebo jiný správní orgán důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li sám příslušný k jeho projednání, oznámí tuto skutečnost bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu.“

35. V posuzovaném případě byl oprávněným správním orgánem pro projednání výše citovaných přestupků magistrát, a to v souladu s § 60 odst. 1 ZOP jako obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podle § 60 odst. 2 písm. c) ZOP byla dána pravomoc magistrátu projednat přestupek spočívající v neuposlechnutí výzvy policisty, tj. přestupku proti veřejnému pořádku [§ 5 odst. 1 písm. a) ZNP]. U přestupku, spočívajícím v tom, že žalobce nestrpěl omezení vyplývající z krizových opatření, není krizovým ani jiným zákonem stanovena speciální věcná působnost, proto tento přestupek projedná správní orgán příslušný podle § 60 odst. 1 ZOP.
36. O odvolání proti rozhodnutí o přestupku rozhodl krajský úřad v souladu s § 178 odst. 2 věta druhá správního řádu, podle kterého „nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad“ a v souladu s § 89 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že „nestanoví-li zákon jinak, je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán“.
37. **Nedůvodná je námitka podjatosti** oprávněných úředních osob magistrátu a žalovaného, tj. Mgr. Š. T. a Mgr. H. K. Ta byla ve správním řízení opožděná a soud neshledal jejich podjatost, tedy takový poměr těchto osob k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům nebo takový zájem na výsledku řízení, pro který by bylo možné pochybovat o jejich nepodjatosti (§ 14 odst. 1 správního řádu).
38. Žalobce poprvé ve správním řízení uplatnil námitku podjatosti Mgr. Š. T. dne 16. 11. 2021 v odvolání bez uvedení důvodů ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, ačkoli jméno oprávněné úřední osoby se dozvěděl 1. 4. 2021 z příkazů, jimiž byl uznán vinným z projednaných přestupků. Žalobce neuvedl, jaký důvod mu bránil námitku podjatosti podat dříve. Žalobce námitku podjatosti neuplatnil bez zbytečného odkladu, a proto námitka byla opožděná (§ 14 odst. 3 správního řádu) a správní orgány ani soud k ní nemohly přihlédnout. Nadto žalobce ani neuvedl žádné důvody, které by mohly vzbudit pochybnosti o tom, že Mgr. Š. T. má takový poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům nebo takový zájem na výsledku řízení, pro který by bylo možné pochybovat o jejich nepodjatosti. Totéž platí i pro námitku podjatosti vůči Mgr. H. K., jejíž jméno se žalobce dozvěděl dne 19. 2. 2022 z napadeného rozhodnutí, ale vůči krajskému úřadu námitku podjatosti neuplatnil a uvedl ji až dne 19. 4. 2022 v žalobě.
39. Žalobce ani v žalobě neuvedl žádné konkrétní důvody, proč by uvedené oprávněné úřední osoby měly být podjaté. Námitka podjatosti se posuzuje podle jejího obsahu. Námitky žalobce vůči oběma oprávněným úředním osobám svým obsahem nesměřují vůči nim osobně, ale vůči jejich postupům, kterými se soud zabýval v rámci žalobních námitek ve zbývajících částech rozsudku. Pokud námitku podjatosti nevypořádá správní orgán, může ji vypořádat soud v soudním řízení správním, jde o deklaratorní rozhodnutí a nevypořádání námitek podjatosti nemusí mít podle okolností věci vliv na zákonnost napadeného

rozhodnutí (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 121/2014-33). Soud podle obsahu správního a soudního spisu neshledal důvody podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, tzn. takový poměr těchto osob k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům nebo takový zájem na výsledku řízení, pro který by bylo možné pochybovat o jejich nepodjatosti. Žalobce vznášel námitky podjatosti obecnými tvrzeními, bez jakéhokoli relevantního důvodu, který by vnesl pochybnosti co do existence objektivních okolností způsobilých vyvolat oprávněné pochybnosti o nezájatosti oprávněné úřední osoby v konkrétním případě.

40. Soud nepřisvědčil námitce, že **žalobce byl v restauraci v souladu se zákonem**, což podle něho prokazuje usnesení magistrátu ze dne 24. 9. 2020, č. j. č. j. SMOL/230203/2021/OSC/PREST/Hep. Magistrát tímto usnesením zastavil řízení o přestupku podle § 34 odst. 1 písm. a) krizového zákona, kterého se měl dopustit M. M. tím, že ve dnech 30. 1. 2021, 5. 2. 2021, 6. 2. 2021 a 27. 2. 2021 otevřel restaurace U M. a U M. pro veřejnost, přičemž si veřejnost mohla objednat z nápojového a jídelního lístku a objednávku zkonsumovat ve vnitřních prostorách restaurace. Magistrát řízení zastavil, protože skutek, o němž vedl řízení, nebyl přestupkem. Obviněný mohl do restaurace jako své provozovny vstoupit jako podnikající fyzická osoba z titulu svého postavení podnikatele. Z odůvodnění tedy vyplývá, že se jednalo o zcela odlišnou situaci než v případě žalobce. Magistrát v usnesení nedospěl k závěru, že restaurace byla otevřena v souladu se zákonem a krizovým opatřením, jak tvrdí žalobce. Otázka spáchání přestupku jinou osobou nemůže žalobce vyvinít. Přestupky různých osob se posuzují samostatně.
41. Soud shledal jako nedůvodnou námitku, že žalobce vyvinilo **užití § 31 odst. 4 krizového zákona**. Podle § 31 odst. 4 krizového zákona „plnění povinností uvedených v odstavci 3 může fyzická osoba odmítnout, pokud by jejich plněním ohrozila život nebo zdraví vlastní nebo jiných osob anebo pokud jsou povinnosti jí ukládané v rozporu se zákonem.“ Žalobce k tvrzenému skutkovému stavu nic netvrdil, ani neprokázal. Neunesl tak ani břemeno tvrzení, ani břemeno důkazní. Námitka, že žalobce postupoval podle čl. 23 Listiny základních práv a svobod, se míjí s předmětem řízení, který žalobce vymezil žalobními námitkami (podle citovaného ustanovení Listiny „občané mají právo postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod, založený Listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny“). Žalobce v žalobě netvrdil, že by přestupky nespáchal a z jakého skutkového či právního důvodu. Žalobce netvrdil, že přestupek nespáchal on, že o přestupek nešlo, že by nebyl naplněn některý ze zákonných znaků přestupků. Žalobce ani nenamítal žádnou okolnost vylučující protiprávnost jeho jednání.
42. Neopodstatněná je námitka, že magistrát konal v rozporu se zákonem **ústní jednání v nepřítomnosti žalobce**.
43. Soud ze správního spisu zjistil, že magistrát po podání odporu proti příkazům nařídil ústní jednání na den 30. 6. 2021. Magistrát předvolání doručil žalobci dne 22. 6. 2021. Magistrát žalobce v předvolání poučil, že podle § 80 odst. 4 ZOP lze věc projednat v nepřítomnosti obviněného, pokud byl řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti, nebo pokud se k ústnímu jednání nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Usnesením ze dne 29. 6. 2021 magistrát vyhověl žádosti žalobce, aby bylo ústní jednání veřejné, jak žalobce navrhl v odporu. Magistrát projednal přestupek dne 30. 6. 2021 v nepřítomnosti žalobce, který se nedostavil, magistrátu doručil dne 30. 6. 2021 omluvu a jako důležitý důvod uvedl, že jeho zmocněnec A. H. má jiné jednání a že plnou moc doloží při dalším ústním jednání.

44. Podle § 80 odst. 4 ZOP „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.“
45. Žalobcovo tvrzení, že důvodem jeho nepřítomnosti při projednání přestupku byla „kolize jednání zmocněnce, kterému udělí plnou moc při dalším ústním jednání“, není náležitou omluvou podle § 80 odst. 4 ZOP. Žalobcem uvedený důvod není důležitým důvodem ve smyslu § 80 odst. 4 ZOP. Aby byla omluva náležitá, musí podle rozsudku NSS č. j. 6 As 25/2013-23 splňovat následující „tři podmínky: 1) Obviněný se musí omluvit neodkladně, tedy ihned, jakmile mu to okolnosti dovolí. Z toho pohledu nebude náležitá např. omluva učiněná těsně před jednáním z důvodu, o němž obviněný věděl a mohl jej sdělit již dříve. 2) V omluvě musí být uveden důvod, který obviněnému účast na jednání znemožňuje. Tomuto požadavku nevyhoví např. omluva s vágním odvoláním se na vyřizování důležitých záležitostí. 3) Důvod omluvy musí být doložen, obviněný tedy musí své tvrzení v rámci objektivních možností prokázat.“ Ani jednu z těchto podmínek žalobce v posuzované věci nesplnil. Sam žalobce žádný důvod své nepřítomnosti při jednání za sebe neuvedl. Je věcí žalobce, jakého zmocněnce si zvolí. I když je účastník řízení zastoupen, může jednat i sám. Žalobce nedoložil plnou moc pro zmocněnce. Kolizní jednání obecného zmocněnce není důležitým důvodem pro odročení ústního jednání. Žalobce se mohl jednání zúčastnit sám, zvolit si jiného zmocněnce, především advokáta. U advokátů je při kolizi jednání namístež užití institutu zastoupení advokátním koncipientem, jiným advokátem apod., ledaže by došlo ke kolizi, kterou by advokát doložil a nebylo by možné zastoupení advokáta jinou osobou; správní orgán by byl povinen kolizi zohlednit. Žalobci je v ústavněprávní rovině zajištěno právo na právní pomoc poskytovanou pouze kvalifikovanými subjekty, kterými jsou především advokáti (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 698/04, III. ÚS 96/06 nebo I. ÚS 2426/08).
46. Zmocněnec, který není advokátem, a opakovaně zastupuje jako tzv. obecný zmocněnec ve správním či soudním řízení účastníky řízení, se může dopouštět porušení řady právních předpisů. Podle § 52d odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že a) nabízí poskytnutí právních služeb, ačkoli není osobou oprávněnou k jejich poskytování podle § 2 odst. 1, b) poskytne právní služby opakovaně a za úplatu, ačkoli není osobou oprávněnou k jejich poskytování podle § 2 odst. 1, nebo c) použije označení „advokát“, ačkoli nesplňuje zákonné podmínky pro používání takového označení, nebo jiným způsobem vyvolá klamavý dojem, že jde o advokáta. Podle § 52d odst. 2 téhož zákona za přestupek podle odstavce 1 písm. a) lze uložit pokutu do 1 000 000 Kč, za přestupek podle odstavce 1 písm. b) pokutu do 3 000 000 Kč a za přestupek podle odstavce 1 písm. c) pokutu do 200 000 Kč. Podle § 52d odst. 3 téhož zákona za přestupek podle odstavce 1 písm. a) lze spolu s pokutou uložit zákaz činnosti do jednoho roku. Za určitých podmínek se také může jednat o trestný čin neoprávněného podnikání (§ 251 trestního zákona).
47. Popření spáchání přestupků v replice je opožděnou žalobní námitkou, ke které soud nemohl přihlížet v souladu s § 72 a § 71 s. ř. s. Žalobce ji uplatnil až dne 25. 7. 2022, avšak dvouměsíční lhůta k podání žaloby a uplatnění žalobních námitek uplynula dne 19. 4. 2022. Přesto je na místě dodat, že pokud by žalobce uvnitř restaurace nebyl, sdělil by to s největší pravděpodobností magistrátu nejpozději po obdržení příkazu. Je totiž přirozenou reakcí člověka, který bezpečně ví, že se přestupku nedopustil, že na obvinění reaguje při nejbližší možné příležitosti (k tomu viz například rozsudky NSS č. j. 2 As 52/2011-47 nebo č. j. 6 As 126/2015-42). Obrana předestřená obviněným až v pozdějším stádiu správního řízení (nebo

až v řízení soudním), se totiž může jevit dle kontextu věci jako účelová (srov. rozsudek NSS č. j. 2 As 214/2016-24). Žalobce rovněž netvrdil, že podal žalobu proti nezákonnému zásahu – výzvě policie k prokázání totožnosti a soud takovou žalobu v databázi neneviduje.

48. Závěrem soud shrnuje, že správní orgány zjistily správně skutkový stav, vybraly správně právní předpisy, pod které jej subsumovaly a z toho vyvodily v souladu se zákonem správný celkový skutkový i právní závěr, se kterým se soud ztotožnil. Přezkoumávaný proces byl souladný se zákonem a oba správní orgány svá rozhodnutí řádně odůvodnily. Proto soud žalobu zamítl jako nedůvodnou v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s.
49. Soud rozhodl o nákladech řízení v souladu s § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III) a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, respektive ani úhradu nákladů řízení nepožadoval, proto se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **je možno** podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně ve lhůtě do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské nám. 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 údaje 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.

Olomouc 3. srpna 2023

JUDr. Martina Radkova v. r.
samosoudkyně