



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudkyní Mgr. et Mgr. Lenkou Bahýřovou, Ph.D. ve věci

žalobce: J. J.
bytem X

proti

žalovanému: Krajský úřad Jihomoravského kraje
sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2022, č. j. JMK 129544/2022, sp. zn. S-JMK 119512/2022/OD/Ša,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 5. 9. 2022, č. j. JMK 129544/2022, sp. zn. S-JMK 119512/2022/OD/Ša, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2022, č. j. JMK 129544/2022, sp. zn. S-JMK 119512/2022/OD/Ša („napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 22. 6. 2022, č. j. SLP-OD/65699-22/PIM, sp. zn. SLP-OD/13600-2022/PIM („rozhodnutí o přestupku“). Tím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích („zákon o silničním provozu“).
2. Přestupků se měl žalobce dopustit tím, že dne 6. 5. 2022 kolem X hodin, na pozemní komunikaci v obci Troubsko na ul. N. o., s místem měření u domu č. p. X, ve směru jízdy od ul. Zámecká k ul. Ostopovická, řídil blíže specifikované motorové vozidlo nedovolenou rychlostí. V úseku, kde je nejvyšší povolená rychlost stanovena na 50 km/h mu byla při zvážení odchylky naměřena nejnižší skutečná rychlost 66 km/h. Tímto jednáním žalobce porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Za spáchaný přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný předně konstatoval, že odvolání žalobce nesplňovalo požadavky § 82 odst. 2 a § 37 odst. 2 zákon č. 500/2004 Sb., správního řádu („správní řád“), což však nebrání jeho projednání. Žalobce nebyl vyzván k odstranění nedostatků podání, což dle žalovaného není procesní vadou, neboť žalovanému je z úřední činnosti známo, že zvolený obecný zmocněnec vystupuje v řízeních opakovaně a je také opakovaně poučován o náležitostech podání. Je mu tedy známo, jaké náležitosti má podání mít. Rozhodnutí o přestupku žalovaný neshledal nepřezkoumatelným. Nenalezl pochybení v řízení, které by bylo důvodem pro jeho zrušení. Dospěl k závěru, že skutkový stav byl zjištěn bez důvodných pochybností. Žalobce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu přestupku, jehož spáchání je mu kladeno za vinu. Uložený správní trest považoval žalovaný za správný co do jeho druhu i výše.

II. Žaloba

4. Žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné pro nedostatečné zjištění skutkového stavu. Bylo prokázáno, že byl spáchán přestupek, nebylo však prokázáno, že by jej spáchal žalobce. Správní orgány nesprávně hodnotily provedené důkazy. Z fotografie z rychloměru se podává, že blíže neurčenému vozidlu byla naměřena rychlost 69 km/h. Vozidlo je zachyceno v dáli a není čitelná jeho registrační značka. Není průkazné, že se jednalo o vozidlo žalobce a že by jej žalobce řídil. Z podkladů se nepodává, že by strážníci měli nad měřeným vozidlem vizuální kontrolu od momentu změření do momentu zastavení. Naopak měření prováděla strážnice N. a silniční kontrolu prováděla strážnice B. Likvidační stanoviště se nacházelo až v ulici O., kdy byl žalobce stavěn.
5. Dále žalobce namítá, že strážníci nebyli oprávněni k výkonu své činnosti. Z právních předpisů vyplývá, že obecní policie vykonává své pravomoci jen na území obce, která ji zřizuje, v jiné obci vykonává své pravomoci jen tehdy, je-li uzavřena příslušná veřejnoprávní smlouva. Ta mezi městem Rosice, zřizujícím Městskou policii Rosice, a obcí Troubsko, kde proběhlo měření, uzavřena byla a je součástí spisu. Dle čl. II odst. 3 této smlouvy *„Úkoly bude Městské policii Rosice zadávat starostka případně místostarostka obce Troubsko prostřednictvím velitele Městské policie Rosice.“* Veřejnoprávní smlouva neopravňuje strážníky k bezmeznému výkonu své činnosti, tuto omezuje na případy, kdy je tato činnost zadána ve formě úkolu, a to starostkou případně místostarostkou obce. Ze spisu však zadání takového úkolu neplyne. Městská policie nebyla oprávněna provádět měření rychlosti vozidel v obci, důkazy byly získány nezákonně.

6. Napadené rozhodnutí je dále nezákonné proto, že žalobce podal pouze neodůvodněné odvolání a žalovaný jej nevyzval k jeho doplnění. Žalovaný porušil § 37 odst. 3 správního řádu. Uvedeného si žalovaný byl vědom, v napadeném rozhodnutí svůj postup vysvětluje. Žalobce má za to, že i za nastalých okolností měl žalovaný povinnost žalobce k doplnění neodůvodněného odvolání vyzvat. Obdobně je postupováno např. v případě řízení před Nejvyšším správním soudem, kdy jsou účastníky řízení (včetně žalovaného) podávány kasační stížnosti bez vylíčení důvodů nezákonnosti napadeného rozsudku. Žalovaný tak kritizuje praxi, které se i on sám dopouští. Nástrojem k eventuální změně této praxe je změna právní úpravy, nikoliv její nerespektování. Argumentaci žalovaného pak dle mínění žalobce vylučuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2020, č. j. 1 As 268/2020-29. K obdobným závěrům dospěl též soud i v rozsudku ze dne 6. 6. 2019, č. j. 7 As 68/2019–33.

III. Vyjádření žalovaného

7. Dle žalovaného žaloba není důvodná. Napadené rozhodnutí je správné a odůvodněné. Správní orgány postupovaly v souladu s právními předpisy.
8. Z oznámení přestupku se nepodává, že by vozidlo bylo zastaveno až v ulici O., bylo zastaveno ve směru na ulici Ostopovickou. Měřeno bylo u domu č. p. X na ulici N. o., tedy na konci ulice N. o. ve směru jízdy k ulici Ostopovické. Nemohlo dojít k záměně s jiným vozidlem.
9. Veřejnoprávní smlouva neurčuje, jakou formu má mít zadání úkolu pro městskou policii Rosice. Lze předpokládat, že se bude jednat o formu volnou, nejspíše ústní. Proto zřejmě takový úkol není součástí správního spisu. Žalovaný dává soudu na zvážení dotázání se vedení obce Troubsko, jakým způsobem či jakou formou zadává úkoly Městské policii Rosice a jak tomu bylo v řešené věci. Absence podkladu o udělení úkolu dle žalovaného nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí. Zásadní je uzavření veřejnoprávní smlouvy jako takové.
10. Pokud jde o námitku, že žalovaný nevyzval žalobce k doplnění blanketního odvolání, žalovaný trvá na tom, že vyzývat žalobce, zastoupeného obecným zmocněncem Ing. J., by bylo „vyprázdněným rituálem bez jakéhokoliv smysluplného obsahu.“ Zmocněnec si byl vědom toho, jaké má mít odvolání náležitosti a celý spisový materiál mu byl poskytnut do datové schránky cca 6 týdnů před podáním odvolání. Žalobce tedy nepotřeboval po podání neodůvodněného odvolání časový prostor pro seznámení se s podklady rozhodnutí a pro vymezení odvolacích důvodů. Ty mu měly a mohly být známy již v okamžik podání odvolání. Pro vymezení odvolacích důvodů správní řád stanoví lhůtu 15 dní. Žalobce mohl odvolání doplnit i kdykoliv poté, což neučinil. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, a ze dne 24. 8. 2021, č. j. 1 As 145/2021-41. Judikatura odkazovaná žalobcem případná není.

IV. Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud předně posuzoval, zda byly splněny podmínky řízení. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“)), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), a jedná se o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).
12. Krajský soud v souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

13. Soud se předně zabýval namítanou vadou řízení, že žalovaný žalobce nevyzval k doplnění blanketního odvolání. Důvodnost této námitky totiž zpravidla bude mít vliv na zákonnost napadeného správního rozhodnutí, jež bylo v odvolacím řízení vydáno.
14. Dle § 37 odst. 3 správního řádu platí, že *„nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“*
15. Dle § 82 odst. 2 věty první správního řádu *„odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.“*
16. Ve věci není sporné, že prvostupňový orgán obdržel dne 19. 7. 2022 odvolání proti rozhodnutí o přestupku. V odvolání nebylo uvedeno, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Rovněž není sporu o tom, že žalobce následně nebyl vyzván k doplnění odvolání dle § 37 odst. 3 správního řádu.
17. Situací, kdy žalobce nebyl dle § 37 odst. 3 správního řádu vyzván k doplnění odvolání, které neobsahovalo odvolací důvody, se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval.
18. V rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„(n)emá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“* Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že každé podání, které má být posouzeno jako odvolání, musí vedle základních náležitostí obsahovat i specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení (odvolací důvody).
19. Na tento rozsudek pak Nejvyšší správní soud navázal mimo jiné v rozsudku ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67, ve kterém konstatoval, že *„(správní řád) nerozlišuje postup správních orgánů za situace, kdy je podáno imperfektní podání účastníkem řízení samotným nebo prostřednictvím jeho právního zástupce (slovy městského soudu „osobou znalou zákona“).“* Tento právní názor je zachovávan i v současné judikatuře Nejvyššího správního soudu, z níž lze odkázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7 As 40/2018-33, či ze dne 20. 3. 2019, č. j. 6 As 248/2018-34.

Nápravný postup podle § 37 odst. 3 správního řádu je obecně třeba aplikovat vždy, bez ohledu na skutkové okolnosti případu či zvolenou procesní strategii. Jak shrnul Nejvyšší správní soud ve svém nedávném usnesení ze dne 4. 5. 2023, č. j. 5 As 69/2022-17, *„§ 37 odst. 3 správního řádu nenechává správnímu orgánu žádný prostor pro vlastní uvážení, zda vadu podání bez dalšího „přejde“, či aktivně vyzve podatele k odstranění vady (či mu jinak pomůže s jejím odstraněním). Správní orgán musí v tomto ohledu být aktivní, tedy musí odvolatele vyzvat k odstranění vad či mu s jejich odstraněním jinak pomoci, a to bez ohledu na to, zda se domnívá, že podatel o vadě ví, či nikoliv.“* K tomu Nejvyšší správní soud doplnil, že: *„Své povinnosti je správní orgán zproštěn pouze, pokud vadné podání představuje abuzivní jednání; vědomost o tom, jak učinit podání bezvadné přitom je jen jedním z mnoha možných indikátorů svědčících o obstrukční praxi. [...] Pouhá opakovanost blanketního odvolání v různých řízeních ani*

vědomost zástupce žalobce o tom, jak učinit podání bezvadně, nepostačuje k závěru, že by skutečným účelem těchto podání byla obstrukce řízení či jiné zneužití práva.“

20. Žalovaný v napadeném rozhodnutí svůj názor, že žalobce není třeba vyzývat k doplnění odvolání podložil rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018–39 a ze dne 24. 8. 2021, č. j. 1 As 145/2021–41. Jádrem sporu, kterým se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018–39, byla otázka, jak má správní orgán naložit s listinným podáním, na kterém chybí podpis. V tomto rozsudku rozšířený senát dospěl k závěru, že „(p)odává-li stejná osoba jako účastník či jako zmocněnec opakovaně listinná podání bez podpisu, není procesní chybou, pokud správní orgán nepostupuje podle § 37 odst. 3 správního řádu a osobu nevyzve k odstranění nedostatku podání. Stejně závěry platí i pro osoby nějakým způsobem spojené s osobami tyto obstrukční taktiky využívajícími. Takovéto podání je v těchto výjimečných případech zneužitím práva, nepožívá právní ochrany a nevyvolá samo o sobě žádné procesní důsledky. Správní orgán na ně nemusí nijak procesně reagovat.“ Z uvedeného lze dovozovat, že správní orgán nemusí vyzývat podatele k odstranění nedostatku podání pouze tehdy, jedná-li se o případ zneužití práva. V obdobném duchu i druhý žalovaným odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu.
21. Tento závěr však není na posuzovanou věc aplikovatelný. Žalovaný v napadeném rozhodnutí neuváděl, že by jednání žalobce či jeho zástupce bylo zneužitím práva (srov např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2023, č. j. 4 As 88/2021–35). Svůj postup odůvodnil pouze tím, že zvolený obecný zmocněnec vystupuje v řízeních opakovaně a je opakovaně poučován o tom, jaké náležitosti má podání mít. Takové zjištění však pro upuštění od výzvy k odstranění nedostatku podání samo o sobě nepostačuje (viz již shora odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010–67). Jinými slovy, pokud žalobce, resp. jeho právní zástupce, pravidelně podává blanketní odvolání, k jejichž doplnění je opakovaně vyzýván, takové jednání bez dalšího není jednáním abuzivním, jemuž by jinak bylo na místě ochranu nepřiznat (v obdobném případě viz též recentní rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 8. 2023, č. j. 33 A 1/2022–57).
22. Soud proto dospěl k závěru, že řízení před správním orgánem bylo stiženo vadou spočívající v nevyzvání žalobce k doplnění náležitostí odvolání. Jedná se o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Dalšími žalobními námitkami se již soud nezabýval, neboť jejich vypořádání by bylo předčasné. Budou-li uplatněny v doplnění odvolání, jejich vypořádání náleží v souladu se zásadou subsidiarity primárně správnímu orgánu.

V. Závěr a náklady řízení

23. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou. Napadené rozhodnutí proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s.]. V něm je žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení je tedy povinen podle § 37 odst. 3 ve spojení s § 93 odst. 1 s. ř. vyzvat žalobce k doplnění odvolacích důvodů a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 86 odst. 2 správního řádu).
24. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem tvořených zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč, dále náklady za zastoupení advokátem za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsí žaloby), tedy 6 200 Kč a dva režijní paušály po 300 Kč podle § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13

odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, celkem tedy 6 800 Kč. Právní zástupce žalobce, který úkony činil, je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani, tj. o 1 428 Kč. Celková výše žalobci přiznaných nákladů řízení tak činí 11 228 Kč. Vzhledem k tomu, že žalobce podáním ze dne 30. 3. 2023 vypověděl svému dosavadnímu zástupci Mgr. Václavu Voříškovi plnou moc, žalovaný je povinen tuto částku uhradit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobce. Žalobce v uvedeném podání požádal, aby mu tato částka byla vyplacena na účet 2802135803/2010.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno dne 15. září 2023

Mgr. et Mgr. Lenka Bahýřová, Ph.D., v. r.
samosoudkyně