



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka ve věci

žalobce: J. F.
proti
žalovanému: Krajský úřad Jihomoravského kraje
sídlem Žerotínovo nám 3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 1. 2024, č.j. JMK 224/2024, sp. zn. S-JMK 183932/2023/OD/VW,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 2. 1. 2024, č.j. JMK 224/2024, sp. zn. S-JMK 183932/2023/OD/VW, se **ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „soud“) se žalobce domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým

žalovaný zamítl rozhodnutí Městského úřadu Znojmo, oboru dopravy, oddělení správních činností (dále jen „městský úřad“), ze dne 13. 9. 2023, č. j. MUZN 193181/2023/Gro (dále jen „rozhodnutí městského úřadu“), jímž byla žalobci uložena pořádková pokuta ve výši 1 000 Kč za bezdůvodné odepření podání vysvětlení podle § 137 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Správní orgány neprokázaly, že by odepření podání vysvětlení ze strany žalobce bylo bezdůvodné. Důkazní břemeno je na straně správního orgánu. Žalobce měl k odepření podání vysvětlení zákonný důvod, jak vyplývá ze spisu. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Každý může odepřít podat vysvětlení a není možné jej za takové uplatnění jeho práv jakkoli trestat.
3. Žalovaný účelově lživě uvádí, že žalobce ve stanovené lhůtě odvolání nedoplnil. Výzva k doplnění blanketního odvolání byla žalobci doručena dne 23. 11. 2023 a žalobce odvolání doplnil doporučeným dopisem odeslaným dne 27. 11. 2023. Správní orgány se však odvolacími důvody vůbec nezabývaly, čímž bylo porušeno právo na spravedlivý proces.
4. Žalobce navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí i rozhodnutí městského úřadu zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
6. Doplnění odvolání bylo s ohledem na obsah přiděleno k vyřízení na jiný odbor, nebylo tedy součástí spisového materiálu. Doplnění odvolání spočívalo pouze v uvedení věty: „Odepření podání vysvětlení nebylo bezdůvodné“. Ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku.
7. Žalobce nijak nespecifikoval důvod odmítnutí podání vysvětlení, pouze uvádí, že nebylo bezdůvodné. Osoby mohou být předvolány dle ustanovení § 137 správního řádu k podání vysvětlení. Předvolaná osoba je povinna se dostavit, případně se řádně omluvit. Dle ustanovení § 137 odst. 2 správního řádu pak může správní orgán přistoupit k uložení pořádkové pokuty za bezdůvodné odepření podání vysvětlení.

IV. Posouzení věci soudem

8. Krajský soud předně posuzoval, zda byly splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.). Soud ve smyslu § 51 s. ř. s., bez nařízení ústního jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba je **důvodná**.
9. Předmětem sporu v souzené věci je polemika žalobce s procesním postupem správních orgánů.
10. Ze spisového materiálu soud zjistil, že vydání napadeného rozhodnutí předcházela výzva adresovaná městským úřadem provozovateli vozidla, kterým je J. Š., k úhradě určené částky ve výši 500 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení (dále jen „Výzva“). Tuto městský úřad

odůvodnil tak, že obdržel od Městské policie Znojmo oznámení o přestupku, dle kterého dne 31. 5. 2023 v 10:01 hodin na pozemní komunikaci Dělnická, Znojmo, bylo vozidlem registrační značky X porušeno ustanovení § 27 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Výzva byla doručena dne 12. 12. 2022. Výzvou byl provozovatel poučen ve smyslu § 125h odst. 5 až 7 zákona o silničním provozu. Provozovatel vozidla ve lhůtě stanovené výzvou určenou částku neuhradil, přičemž sdělil, že vozidlo řídil žalobce. Městský úřad žalobci na základě tohoto podání zaslal předvolání k podání vysvětlení, tato písemnost byla doručena dne 21. 8. 2023. V tomto předvolání byl žalobce řádně poučen dle § 137 správního řádu. Vzhledem k tomu, že žalobce nijak nereagoval, vydal městský úřad rozhodnutí, jímž uložil žalobci pořádkovou pokutu.

11. Soud se v první řadě zabýval tím, zda se správní orgány zabývaly odvolacími důvody z doplnění odvolání.
12. Městský úřad rozhodnutím ze dne 13. 9. 2023, č. j. MUZN 193181/2023/Gro, uložil žalobci pořádkovou pokutu podle § 137 odst. 2 správního řádu za bezdůvodné odepření podání vysvětlení ve věci přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) o zákona o silničním provozu ze dne 31. 5. 2023. Dne 25. 10. 2023 obdržel městský úřad žalobcovo blanketní odvolání. Poté městský úřad dne 4. 11. 2023 vyzval žalobce k odstranění vad odvolání, tj. k uvedení důvodu, v jakém rozsahu žalobce rozhodnutí o pořádkové pokutě napadá, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí či jemu předcházejícího řízení. To měl doplnit do pěti dnů od doručení výzvy. Dále spis obsahuje informaci, že žalobce ve stanovené lhůtě odvolání nedoplnil, a tedy svým odvoláním napadá celé rozhodnutí. Městský úřad dne 18. 12. 2023 odvolání postoupil žalovanému k rozhodnutí o odvolání.
13. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odvolání žalobce zamítl a potvrdil rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. V odůvodnění shrnul, že městský úřad po obdržení blanketního odvolání vyzval žalobce k doplnění podání a stanovil mu k tomu lhůtu pět dní od doručení. Žalobce odvolání ve lhůtě doplnil.
14. Ze spisového materiálu je zřejmé, že žalovaný ve věci rozhodl, aniž měl k dispozici žalobcovo doplnění odvolání. Žalobce uvádí, že výzva k doplnění odvolání mu byla doručena dne 23. 11. 2023. Z doručky, jež je přílohou výzvy k doplnění odvolání, vyplývá, že zásilka byla vložena do schránky dne 24. 11. 2023. Žalobce k žalobě přiložil originál podacího lístku ze dne 27. 11. 2023 adresovaný městskému úřadu. Žalovaný ve vyjádření k žalobě potvrdil, že na jeho žádost dohledal městský úřad doplnění odvolání, které bylo s ohledem na obsah přiděleno k vyřízení na jiný odbor, a nebylo tedy součástí spisového materiálu. Jestliže žalobce podal doplnění odvolání dne 27. 11. 2023 prostřednictvím poštovních služeb, lhůta byla zachována. Rozhodl-li pak žalovaný o odvolání žalobce, aniž by měl k dispozici doplnění odvolání, resp. aniž by vyvinul patřičnou snahu jej obstat, dopustil se procesního pochybení.
15. Soud proto hodnotil, zda tato procesní vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Rozsah přezkumu odvolacího orgánu obsahuje § 89 odst. 2 správního řádu. Podle něj *odvolací správní orgán přezkouvává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkouvává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se*

nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Vzhledem k tomu, že žalovaný rozhodoval na podkladě blanketního odvolání, přezkoumal napadené rozhodnutí v plném rozsahu. Zabýval se interpretací § 137 správního řádu a naplněním zákonných podmínek pro uložení pořádkové pokuty v řešeném případě. Správnost rozhodnutí nicméně nehodnotil v kontextu žalobcových námitek, neboť ty mu nebyly známy.

16. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvádí, že odvolání spočívalo pouze v uvedení věty: *„Odepření podání vysvětlení nebylo bezdůvodné“*. Tvrzení žalovaného však nemá oporu ve správním spise, neboť dle tvrzení žalovaného uvedeným v jeho vyjádření bylo doplnění odvolání přiděleno na jiný odbor a není tak součástí spisového materiálu. Žalovaný není oprávněn domýšlet další důvody svého postupu až ve vyjádření k žalobě. Krajskému soudu tak nezbyvá než rozhodnutí žalovaného zrušit.
17. Soud nicméně dále zkoumal, zda existují určité oddělitelné právní otázky, ke kterým se žalovaný v napadeném rozhodnutí již vyjádřil a které mohou být předmětem meritorního soudního přezkumu i přes výše konstatovanou procesní vadu. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou. Přestože se citované usnesení věnovalo možnosti soudního přezkumu u částečně nepřezkoumatelného správního rozhodnutí, jsou jeho závěry podle soudu přenositelné i na nynější situaci, kdy došlo k procesnímu pochybení žalovaného, které mohlo mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí.
18. Soud veden snahou o zajištění procesní ekonomie řízení (slovy rozšířeného senátu snahou o *„rozhodnutí o věci v přiměřeném čase, bez neúnosně komplikovaného vícenásobného „putování“ věci mezi jednotlivými správními orgány či soudy“*; viz usnesení citované výše) dále zabýval výkladem § 137 správního řádu a námitkami žalobce stran důkazního břemena v nynější věci.
 1. Podle § 137 odst. 1 správního řádu *k prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřuje správní orgán nezbytná vysvětlení. Správní orgán dále opatřuje vysvětlení potřebná k určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí, stanoví-li tak zvláštní zákon. Vysvětlení může požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. Při opatrování vysvětlení se obdobně užijí ustanovení o předvolání (§ 59) a předvedení (§ 60). O odepření vysvětlení obdobně platí to, co pro odepření součinnosti při dokazování a zákaz výsledku.*
19. Z § 137 odst. 2 správního řádu plyne, že každý je povinen podat správnímu orgánu vysvětlení podle odstavce 1. Tomu, kdo bezdůvodně odepře podat vysvětlení, může správní orgán uložit pořádkovou pokutu (§ 62) až do výše 5 000 Kč.
20. Institut podání vysvětlení slouží k objasnění skutečností, bez kterých správní orgán nemá dostatek informací k zahájení správního řízení. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 46/2015-39, ustanovení § 137 odst. 1 správního řádu používá slovní spojení „nezbytné vysvětlení“. Správní orgán navíc podle citovaného ustanovení může vysvětlení požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním

postupem. Z toho plyne, že správní orgán může přistoupit k užití institutu podání vysvětlení pouze v případě, kdy jej nezbytně potřebuje a zároveň si rozhodné skutečnosti nemůže zjistit jiným postupem, který by nezatěžoval dotčené osoby (viz rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 9 As 277/2016-45 –).

21. Povinnost dostavit se na předvolání ke správnímu orgánu k podání nezbytného vysvětlení má zásadně **každý**, tj. i ten, kdo je podezřelý ze spáchání přestupku. Následně však lze výpověď ze zákonem vymezených důvodů odeprít, o čemž musí být předvolaná osoba řádně a prokazatelně poučena v intencích § 137 správního řádu (přiměřeně srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 4. 2024, č. j. 29 A 27/2023-29). Tyto podmínky byly v nyní projednávané věci splněny. Žalobce se mylí, pokud uvádí, že odeprít podat vysvětlení může každý. Pro takový postup musí být dány zákonné důvody. Žalobce musí rovněž přednést tvrzení, že ze zákonných důvodů chce odeprít podání vysvětlení.
22. Kdyby žalobce v reakci na předvolání sdělil, že hodlá odeprít výpověď pro něj či osobě blízké hrozící nebezpečí postihu za přestupek, byl by jakýkoli další postup v podobě opakované výzvy k podání vysvětlení či použití pořádkových opatření směřující k podání vysvětlení vyloučen. Žalobce předvolání ignoroval, se správním orgánem nekomunikoval a rezignací na povinnost dostavit se/vyjádřit se neumožnil správnímu orgánu ujasnit si, v jakém procesním postavení vystupuje a jaká práva s tímto postavením spojená musí být respektována. Správní orgán sice nese důkazní břemeno, avšak účastník musí alespoň tvrdit, že zákonný důvod má. Jelikož však žalobce takto neučinil, správní orgán správně přistoupil k uložení pořádkové pokuty.
23. Soud uzavírá, že procesní pochybení spočívající v rozhodnutí bez řádné snahy o obstarání si doplnění odvolání a jeho nezaložení do spisového materiálu tak mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Je tak dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pro procesní vady.

V. Závěr a náklady řízení

24. Soud tak z výše uvedených důvodů napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 76 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem soudu vyjádřeným výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný si obstará a založí do spisu žalobcovo doplnění odvolání a poté o něm opětovně rozhodne v intencích uplatněných odvolacích námitek, přičemž bude vázán závěry tohoto rozsudku.
25. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšnému žalovanému. Při určení výše náhrady nákladů řízení vycházel soud z obsahu soudního spisu. Žalobce v řízení nebyl zastoupen, jeho náklady tak tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Žalovaný je tedy povinen nahradit žalobci na nákladech řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu. 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 9. října 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu