



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **M. O.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem, se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Městský úřad Uherské Hradiště**, se sídlem Masarykovo nám. 19, Uherské Hradiště, týkající se žaloby proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícím v předvolání k podání vysvětlení ve věci oznámení přestupku ze dne 12. července 2013, č. j. MUUH-OD/50692/2013/PrchJ, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. listopadu 2014, č. j. 29 A 63/2013 - 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Podle oznámení zaslaného Policií České republiky (územní odbor Uherské Hradiště, dopravní inspektorát) Městskému úřadu Uherské Hradiště (dále též „žalovaný“) se měl žalobce dopustit dne 2. dubna 2013 v obci Bílovice u parkoviště České pošty při řízení osobního motorového vozidla zn. Seat Cordoba dvou přestupků. První z nich měl spáchat tím, že při jízdě ve směru od obce Březolupy na Uherské Hradiště držel v ruce telefonní přístroj nebo jiné hovorové zařízení nebo záznamové zařízení. Současně měl žalobce řídit motorové vozidlo, které nesplňovalo technické podmínky stanovené zvláštním právním předpisem, neboť mělo na sklech oken zatmavovací fólie, jejichž stupeň zatmavení byl překročen. Z úředního záznamu Policie ČR ze dne 3. dubna 2013 vyplývá, že žalobce nesouhlasil s udělením blokové pokuty za tyto přestupky ve výši 1 000 Kč, proto byly přestupky postoupeny k vyřízení žalovanému.

Shora označeným předvoláním ze dne 12. července 2013 vyzval žalovaný žalobce, aby se k němu dostavil dne 5. srpna 2013 v 15:00 hod. za účelem podání vysvětlení podle § 60 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. V předvolání upozornil žalobce na to, že pokud se k podání vysvětlení bez dostatečné omluvy nedostaví, může mu být podle § 60 odst. 2 zákona o přestupcích uložena pořádková pokuta až do výše 5 000 Kč. V případě, že se žalobce nebude moci dostavit ze závažných důvodů, vyzval jej žalovaný ke včasné omluvě správnímu orgánu (písemně nebo ústně do protokolu) s doložením důvodů své neúčasti.

[2] Žalobce písemnost osobně převzal dne 17. července 2013, avšak k podání vysvětlení se bez omluvy nedostavil. Místo toho podal proti předvolání žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Argumentoval zejména tím, že pro předvolání nebyly splněny zákonné podmínky a že tímto úkonem, jenž nebyl v dané věci nezbytný, mu vznikly náklady v podobě konzultace s advokátem a potenciálně (pokud by předvolání uposlechl) též ve zbytečné cestě k podání vysvětlení a zpět. Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) jeho žalobu zamítl jako nedůvodnou v návěti označeným rozsudkem.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku Krajského soudu v Brně podal žalobce (dále též „stěžovatel“) dne 4. března 2015 kasační stížnost. V ní namítal, že krajský soud založil svůj rozsudek na vadném právním názoru, že předvolání k podání vysvětlení bylo zákonné jen proto, že povinnost podat vysvětlení stíhá každého, kdo je k jeho podání vyzván. Stěžovatel v této souvislosti upozornil, že „právě proto, že výzvou k podání vysvětlení je stanovována adresátu výzvy povinnost, jejíž nesplnění je sankcionováno (žalobci byla za nepodání vysvětlení uložena pořádková pokuta) a jejíž splnění způsobuje svému adresátu náklady (tomu, kdo se dostavil pro své protiprávní jednání, nejsou náklady spojené s podáním vysvětlení příznávány), je nutné zkoumat oprávněnost, nezbytnost či účelnost takové výzvy, zejména s ohledem na ochranu oprávněných zájmů osob, jakož i s ohledem na § 6 odst. 2 správního řádu, tj. aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co možná nejméně zatíženy.“ Dále stěžovatel upozornil, že žalovaný „neměl pochybnost o tom, v jakém procesním postavení bude žalobce v následném správním řízení vystupovat (obviněný), neměl pochybnosti, že přestupek spáchal právě on, a neměl ani pochybnosti o tom, že přestupek byl spáchán, což lze dovést z faktu, že následně ve věci vydal příkaz č. j. MUUH-OD/62623/2013/PrchJ Spis/4601/2013, ze dne 28. 8. 2013, neboť příkaz je vydán jen tehdy, není-li pochybnosti o tom, že obviněný z přestupku se přestupku dopustil (§ 87 odst. 1 zákona o přestupcích). Podstatné přitom je, že v mezidobí mezi předvoláním žalobce k podání vysvětlení a vydáním příkazu nebyly do spisu shromážděny žádné další podklady pro zahájení řízení, ani zjištěny žádné nové skutečnosti. Předvolání k podání vysvětlení tak nesledovalo některý z oprávněných důvodů vyčtených soudem (vyjasnění procesního postavení, zjištění skutečností za účelem zvážení, zda osobu obvinít), neboť žalovaný neměl pochybnosti o tom, že žalobce se přestupku dopustil; v opačném případě by nikdy nezahájil řízení příkazem. Jediným cílem předvolání k podání vysvětlení bylo přimět žalobce k úhradě blokové pokuty (což žalovaný ve vyjádření k žalobě přiznal), což není zákonem předjímáný důvod k předvolání osoby k podání vysvětlení.“

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že stěžovateli předvoláním k podání vysvětlení nevznikla žádná újma. Žalovaný stěžovatele nesankcionoval za neomluvené nedostavení k podání vysvětlení, neboť jeho přístup vyhodnotil jako využití práva vysvětlení ve věci odepřít ve smyslu § 60 odst. 1 zákona o přestupcích. Namísto toho žalovaný provedl správní řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí ze dne 9. prosince 2013, jímž byl stěžovatel shledán vinným a byla mu uložena pokuta (právní moci toto rozhodnutí nabylo 19. února 2014). Žalovaný uvedl: „Pokud by se žalobce k podání vysvětlení z obce, vzdálené 9 km od sídla žalovaného, dostavil, ke svému protiprávnímu jednání se doznal, případným blokovým řízením by mu byla uložena sankce podstatně nižší, než pak musela být uložena ve správním řízení. Byl by to tedy pro žalobce postup podstatně ekonomičtější, přičemž by žádným způsobem nebyla krácena jeho práva.“ Žalovaný na podporu svého názoru též citoval

pokračování

z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2015 č. j. 3 As 8/2015 - 23, kde podle něj došlo k předvolání osoby podezřelé ze spáchání přestupku za obdobné procesní situace jako v tomto případě.

[5] Ačkoliv právní zástupce stěžovatele již při doplnění náležitostí kasační stížnosti v rámci vyčíslení nákladů řízení, jejichž přiznání bude požadovat, avizoval, že bude podávat repliku k vyjádření žalovaného (v té době ještě žalovaný žádné vyjádření neučinil), do dne vydání tohoto rozsudku tak neučinil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Úvodem nutno říci, že pokud by odůvodnění napadeného rozsudku bylo opravdu vystavěno tak jednoduše, jak se snaží v kasační stížnosti tvrdit stěžovatel, pak by výrok vyneseny krajským soudem obstát nemohl. Skutečnost je však odlišná. Krajský soud se nespokojil jen s konstatováním, že dostavit se k podání vysvětlení je povinností každého, koho k tomu správní orgán vyzve, přičemž této povinnosti nezbavuje vyzvanou osobou ani její přesvědčení o tom, že výzva není v souladu se zákonem. To konec konců vyplývá již z textu § 60 odst. 1 zákona o přestupcích, kde je uvedeno: „Každý je povinen podat správním orgánům nezbytné vysvětlení k prověření došlého oznámení o přestupku; podání vysvětlení může být odepřeno, jestliže by takovým osobám nebo osobám jim blízkým hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, popř. za trestný čin“. Krajský soud ovšem zdůraznil, že tato povinnost stíhá i toho, kdo je podezřelý ze spáchání přestupku, přičemž konkrétně poukázal na to, že nejsou výjimečnými situace, kdy podezřelé osoby se vydávají s odcizenými doklady za jinou osobu apod. Co však považuje Nejvyšší správní soud za nejdůležitější, krajský soud zhodnotil otázku zákonnosti předvolání a dopadu do práv stěžovatele též s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti daného případu. Předně uvedl, že „jednání správního orgánu nemělo šikanózní povahu a nic nenasvědčuje tomu, že bylo vedeno záměrem donucovat žalobce k poskytnutí informací, které měl právo odepřít.“ Tuto svou úvahu poté dále rozvinul: „Soud proto nemůže přisvědčit žalobci, že tímto [předvoláním] byl nucen, aby přispěl ke svému postihu za přestupek a ke svému usvědčení. V dané věci k tomu nedošlo. Jak již bylo výše uvedeno, poučení o možnosti odepřít podání vysvětlení nemuselo být nezbytně obsaženo v předvolání k podání vysvětlení či v jeho příloze, avšak muselo [by] být poskytnuto bezprostředně před samotným podáním vysvětlení. ... Žalobce však ke své újmě se správním orgánem nekomunikoval, předvolání zřejmě ignoroval, z jednání se neomluvil, a to ani s poukazem na odepření podání vysvětlení z důvodu hrozby postihu za přestupek, a správnímu orgánu tak neumožnil si ujasnit jeho procesní postavení, popř. jaká jeho práva mají být respektována.“

[8] Nejvyšší správní soud musí se stěžovatelem souhlasit potud, že § 60 odst. 1 zákona o přestupcích hovoří o povinnosti podat „nezbytné“ vysvětlení. Stejně tak § 137 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který se podle § 51 zákona o přestupcích použije na řešení přestupků podpůrně, hovoří o „nezbytném vysvětlení“ a dále uvádí: „Vysvětlení může [správní orgán] požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodně skutečnosti zjistit jiným úředním postupem.“ Nejvyšší správní soud má proto za to, že rozhodne-li se správní orgán předvolat určitou osobu k podání vysvětlení, měl uvažovat mimo jiné i o otázce, zda je to pro prověření oznámení vskutku nutné. Stěžovateli musí dát Nejvyšší správní soud za pravdu v tom, že následný postup žalovaného poté, co se stěžovatel nedostavil k podání vysvětlení, nasvědčuje spíše tomu, že jeho vysvětlení nebylo nezbytnou podmínkou pro další procesní postup žalovaného v dané věci. Jestliže totiž žalovaný bez doplnění jakýchkoliv dalších podkladů do spisu vydal ve věci příkaz, pak zřejmě opravdu neměl (resp. nemohl mít) žádné vážnější pochybnosti o tom, že stěžovatel se přestupku dopustil. Pak ovšem předvolání k podání

vysvětlení nebylo ničím jiným než nabídkou, zda by stěžovatel nechtěl přestupek vyřídit v blokovém řízení, ačkoliv na místě při komunikaci s policisty tak podle úředního záznamu učinit odmítl. Tomu nasvědčují i vyjádření žalovaného v průběhu soudního řízení. O legitimitě takovéhoho využití předvolání k podání vysvětlení má ovšem Nejvyšší správní soud vážné pochybnosti. Předvolání k podání vysvětlení, jak stěžovatel správně upozorňuje, není pouze jakýmsi nezávazným pozváním na kus řeči, nýbrž jde o výzvu orgánu veřejné moci, za jejíž neuposlechnutí hrozí sankce v podobě pořádkové pokuty až do výše 5 000 Kč (srov. § 60 odst. 2 zákona o přestupcích). V tom se tato situace liší například od případu výzvy v daňovém řízení, který Nejvyšší správní soud posuzoval v rozsudku ze dne 30. ledna 2007 č. j. 2 Aps 6/2006 - 70.

[9] Bylo by jistě možno argumentovat tím, že jde o běžnou praxi správních orgánů řešících přestupky, kterou nezpochybňuje dokonce ani ombudsman (srov. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 6. prosince 2007, sp. zn.: 1964/2007/VOP/JŠM, dostupné na <http://eso.ochrance.cz/>, kde se uvádí, že „pokud postup správního orgánu byl motivován [snahou] vyřešit věc v rámci blokového řízení, zřejmě by v takovém případě postačovalo předvolat k podání vysvětlení pouze obviněného“). Přesto má Nejvyšší správní soud za to, že postup žalovaného zcela správný nebyl. Jestliže měl dostatečné podklady k vydání příkazu a chtěl stěžovateli pouze nabídnout možnost vyřízení jeho přestupků v blokovém řízení, měl pro to zvolit jinou formu. Namísto toho, aby mu toto své dobro vnucoval v podobě předvolání pod pohrůžkou pořádkové pokuty, měl jej k dostavení se do svého sídla vyzvat spíše obyčejným přípisem a ponechat na úvaze stěžovatele, zda tak učiní, či nikoliv. Podstatné pro posouzení tohoto případu ovšem je, že právě takto – tedy jako k nezávaznému pozvání, aby věc přišel s žalovaným probrat ještě před zahájením řízení – se stěžovatel k předvolání postavil. Je přitom naprosto irelevantní, zda tak učinil po poradě s advokátem nebo na základě vlastní úvahy. Potřebu konzultovat právního zástupce mohl ve stěžovateli vyvolat jakýkoliv přípis žalovaného. Důležitý je výsledek. Jak správně poukázal krajský soud ve svém rozsudku, stěžovatel předvolání ignoroval, k žalovanému se ve stanovený den nedostavil a z jednání se neomluvil. Přesto mu žalovaný žádnou pořádkovou pokutu za jeho jednání neuložil (Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že opačné tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti se nezakládá na pravdě). I sám žalovaný, stejně jako předtím stěžovatel, tedy nakonec se svým předvoláním zacházel jako s pouhou neformální výzvou, jejíž neuposlechnutí nemůže vyvolat žádné negativní právní účinky vůči stěžovateli. Stěžovatel, který ani neuposlechl předvolání, ani nebyl vystaven sankci za toto neuposlechnutí orgánu veřejné moci, tak nebyl zásahem žalovaného – byť možná i nezákonným – nikterak dotčen na svých právech. Tuto část argumentace krajského soudu přitom stěžovatel v kasační stížnosti nijak nevyvrací. Nejvyššímu správnímu soudu tedy nezbyvá než konstatovat, že rozsudek krajského soudu v kasačním přezkumu obstál, jelikož kasační stížnost se mívá se stěžejními argumenty obsaženými v jeho odůvodnění.

[10] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2015 č. j. 3 As 8/2015 - 23 není na danou věc použitelný, neboť se týká jiných skutkových okolností. Jednalo se v něm o pořádkovou pokutu za nedostavení se k podání vysvětlení, přičemž žalobce nikterak nezpochybňoval zákonnost svého předvolání. Poukazoval pouze na vážné důvody, které mu zabránily se k podání vysvětlení ve stanoveném termínu dostavit.

[11] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti výše označenému rozsudku Krajského soudu v Brně v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

pokračování

IV. Náklady řízení

[12] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. června 2015

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu