

Předvolání k podání vysvětlení

Pokud je samotné předvolání k podání vysvětlení nezákonné, je i pořádková pokuta vydaná k jeho vynucení nezákonná. Neuposlechnutí nezákonně vydané výzvy nemůže „závažně ztěžovat postup správního orgánu“, jak vyžaduje § 62 odst. 1 písm. a) spr. ř.

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 9 As 277/2016, ze dne 5.12.2017)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobkyně: L. J., zast. Mgr. J.T., advokátem se sídlem P., proti žalovanému: Krajský úřad Zlínského kraje, se sídlem Z., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2015, čj. KUZL-29113/2015, sp. zn. KUSP-29113/2015/DOP/Od, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2016, čj. 41 A 43/2015 - 23, tak, že rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2016, čj. 41 A 43/2015 - 23, se zrušuje. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2015, čj. KUZL-29113/2015, sp. zn. KUSP-29113/2015/DOP/Od, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutí Městského úřadu Bystřice pod Hostýnem ze dne 10. 4. 2015, čj. MUBPH 7303/2015, sp. zn. ODS 161/2015 AlHa 4, se zrušuje.

Z odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým dle § 78 odst. 7 zákona č. [150/2002](#) Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví. Tím bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Bystřice pod Hostýnem (dále jen „prvostupňový správní orgán“) ze dne 10. 4. 2015, čj. MUBPH 7303/2015, sp. zn. ODS 161/2015 AlHa 4. Posledně uvedeným rozhodnutím byla stěžovatelce uložena pořádková pokuta ve výši 1 000 Kč za to, že se bez náležité omluvy nedostavila k podání vysvětlení dle § 60 zákona č. [200/1990](#) Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 9. 2015 (dále jen „zákon o přestupcích“).

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že dle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích je i podezřelý ze spáchání přestupku povinen podat správnímu orgánu nezbytné vysvětlení. Pokud by stěžovatelka v reakci na předvolání k podání vysvětlení prvostupňovému správnímu orgánu sdělila, že odepírá výpověď pro hrozící nebezpečí postihu jí či osobě blízké, nemohl by ji dále předvolat, či jí uložit pořádkovou pokutu. Ona však s prvostupňovým správním orgánem nijak nekomunikovala. Ten si tak nemohl ujasnit, v jakém procesním postavení vystupuje. Stěžovatelka sice odepřela učinit výpověď, avšak až dodatečně 2 dny po dni, na který byla předvolána k podání vysvětlení. Uložená pořádková pokuta tak byla dle krajského soudu vydána v souladu se zákonem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatelka považovala názor krajského soudu za přísně formalistický. Souhlasila s tím, že pod slovo „každý“ lze subsumovat též potenciálně obviněného, právní předpisy je však nutno vykládat v souladu s jejich smyslem a účelem. V mezidobí mezi dnem, kdy měla stěžovatelka podat vysvětlení, a dnem zahájení řízení, nebyly do spisu založeny žádné další podklady, z čehož vyplývá, že prvostupňový správní orgán již v okamžiku, kdy stěžovatelku předvolával k podání vysvětlení, měl

stejně podklady, jaké měl ke dni, kdy zahájil řízení o přestupku. V projednávané věci tak nebylo třeba požadovat po stěžovatelce podání vysvětlení. Povinnost každého podat vysvětlení se dle § 60 zákona o přestupcích vztahuje na podání „nezbytného vysvětlení“. Tento názor potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, čj. 6 As 46/2015 – 39.

[4] Pokud prvostupňový správní orgán neměl vůbec předvolání k podání vysvětlení vydat, nelze stěžovatelku trestat za jeho neuposlechnutí. Ze stejného důvodu je mylný názor krajského soudu, že stěžovatelka měla odepřít výpověď před dnem, kdy měla podat vysvětlení. Prvostupňový správní orgán se navíc o důvodech odepření podání výpovědi dozvěděl přede dnem, kdy vypravil rozhodnutí o pořádkové pokutě.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je možné vyřídit přestupek v blokovém řízení, které je rychlé, levné, efektivní a formálně nenáročné, nebo ve správním řízení, které je pomalejší, dražší, formálně složitější a komplikovanější. Osoba podezřelá z přestupku má právo si vybrat jeden z těchto dvou způsobů vedení řízení, ale nejdříve o nich musí být informována. Prvostupňový správní orgán řízení nezahajoval, jelikož se nejprve pokusil věc vyřídit jednodušším způsobem. Stěžovatelku proto předvolal k podání vysvětlení. Ta ale nespolupracovala, a proto jí byla uložena pořádková pokuta.

[6] Není pravdivé tvrzení, že by stěžovatelka odepřela výpověď dříve, než prvostupňový správní orgán vydal rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty. Její podání bylo odesláno v pátek 10. 4. 2015 v 14:42 hod., tedy po pracovní době prvostupňového správního úřadu. Její podání tak mohla podatelná zpracovat nejdříve až v pondělí 13. 4. 2015 a dle sběrného archu bylo toto odepření výpovědi do spisu vloženo až 15. 4. 2015. Pořádková pokuta byla dána k poštovní přepravě 13. 4. 2015, tedy prvostupňový správní orgán neměl šanci na její podání reagovat. Žalovaný se domnívá, že toto jednání bylo záměrně spekulativní povahy ze strany stěžovatelky. Zároveň poukázal na zkušenosti jejího zástupce ve správním řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst.3 a 4 s.ř.s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Ze správního spisu soud zjistil následující informace podstatné pro posouzení kasační stížnosti. V úředním záznamu ze dne 13. 3. 2015 vyhotoveném Policií České republiky je uvedeno, že stěžovatelka byla stejného dne zastavena pro podezření ze spáchání přestupku na úseku bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Ke spáchání přestupku se přiznala, avšak výslovně nesouhlasila s uložením blokové pokuty. Souhlasila se sepsáním dokumentu „Oznámení o přestupku“, kde je průběh událostí popsán a tento dokument podepsala. Předvoláním k podání vysvětlení ze dne 18. 3. 2015 prvostupňový správní orgán předvolal stěžovatelku k podání vysvětlení. V tomto předvolání bylo přesně popsáno, kdy, kde a jakého jednání se měla dopustit. Následně napadeným rozhodnutím ze dne 10. 4. 2015 uložil prvostupňový správní orgán stěžovatelce pořádkovou pokutu ve výši 1 000 Kč. Elektronickým podáním učiněným dne 10. 4. 2015 zástupcem stěžovatelky odepřela výpověď, jelikož by jejím provedením vystavila sebe nebo osobu jí blízkou riziku stíhání pro spáchání přestupku. Ze spisového přehledu plyne, že bezprostředně po odepření výpovědi bylo do správního spisu založeno oznámení o zahájení správního řízení.

[9] Dle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích 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 (§ 68 odst. 4) hrozilo nebezpečí postihu za přestupek, popřípadě za trestný čin nebo by porušily státní nebo služební tajemství anebo zákonem výslovně uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti.

[10] Dle § 137 odst. 1 zákona č. [500/2004](#) Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“), [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 výslechu.

[11] Dle § 137 odst. 2 spr. ř. 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.

[12] Dle § 62 odst. 1 písm. a) spr. ř. [s]právní orgán může rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč tomu, kdo v řízení závažně ztěžuje jeho postup tím, že se bez náležité omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu.

[13] V projednávané věci je sporné, zda správní orgán může předvolat k podání vysvětlení každého, tedy i budoucího obviněného z přestupku, a zda za neuposlechnutí (resp. i za nesdělení odepření výpovědi) takového předvolání může následně uložit pořádkovou pokutu.

[14] K obdobné otázce se již Nejvyšší správní soud vyjadřoval ve zmíněném rozsudku sp. zn. 6 As 46/2015. V tomto rozsudku šlo o situaci, kdy stěžovatel spatřoval nezákonný zásah v postupu správního orgánu, který ho předvolal k podání vysvětlení, avšak i po neuposlechnutí této výzvy bez dalšího vydal příkaz. Nejvyšší správní soud zde uvedl, 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.“ Soud v této věci dospěl k závěru, že v případě, kdy se předvolaná osoba nedostavila k podání vysvětlení, žalovaný správní orgán žádným způsobem nedoplnil další podklady do spisu a stejně vydal příkaz, nebylo její vysvětlení nezbytnou podmínkou pro další procesní postup. Takové předvolání tak mohl správní orgán zamýšlet pouze jako nabídku, zda by stěžovatel chtěl vyřídit věc v blokovém řízení. Nejvyšší správní soud uzavřel, „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.“

[15] Institut podání vysvětlení slouží pouze k objasnění skutečností, bez kterých nemá správní orgán dostatek informací k zahájení správního řízení. Pouze za tímto účelem je možné jej aplikovat. Jak již kasační soud uvedl v citovaném rozsudku sp. zn. 6 As 46/2015, § 60 odst. 1 zákona o přestupcích i § 137 odst. 1 spr. ř. používá slovní spojení „nezbytné vysvětlení“. V § 137 odst. 1 spr. ř. je navíc uvedeno, že „vysvětlení může požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem“ a v § 62 odst. 1 písm. a) spr. ř. je podmínka k uložení pořádkové pokuty taková, že osoba „závažně ztěžuje“ postup správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2013, čj. 8 As 16/2012 – 52, č. 2890/2013 Sb. NSS). Ze všech těchto ustanovení 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. V případě, kdy správní orgán takto nepostupoval, vykonával svá formální oprávnění *ultra vires*, tedy mimo svoji pravomoc.

[16] Prvostupňový správní orgán se dopustil zásadního pochybení. Ze záznamu Policie České republiky ze dne 13. 3. 2015 je zjevné, že to byla právě stěžovatelka, kdo se protiprávního jednání mohl dopustit, čeho se měla dopustit, kdy, kde a za použití jakého vozidla. Za této situace tak měl prvostupňový správní orgán zcela jasné informace pro zahájení správního řízení a nepotřeboval žádné další vysvětlení. Nedostavení se k podání vysvětlení v žádném případě nebylo v této situaci možné podřadit pod „závažné ztěžování postupu správního orgánu“ ve smyslu § 62 odst. 1 písm. a) spr. ř. To ostatně plyne i z jeho následného postupu, kdy po odepření podání vysvětlení bez dalšího doplnění důkazů ihned zahájil správní řízení o přestupku. Za této situace tak k požadování podání vysvětlení neměl prvostupňový správní orgán vůbec oprávnění, a to dokonce od nikoho, nejenom od stěžovatelky.

[17] Zároveň i přes zjevné odmítnutí řešit věc v blokovém řízení ze strany stěžovatelky, se prvostupňový správní orgán snažil věc vyřešit pro něj jednodušším způsobem právě v blokovém řízení. V případě, kdy tento způsob stěžovatelka před Policií České republiky odmítla, nemohl jí prvostupňový správní orgán užitím institutu podání vysvětlení v souladu se zásadou proporcionality (zákaz zbytečného obtěžování dotčených osob, § 6 odst. 2 spr. ř.) znovu blokové řízení vnucovat. Jak již bylo uvedeno ve výše citovaném rozsudku kasačního soudu sp. zn. 6 As 46/2015, pokud měl správní orgán zájem věc řešit v blokovém řízení, mohl přistoupit k neformálnímu připsu, nikoliv k předvolání k podání vysvětlení s hrozbou udělení sankce za jeho neuposlechnutí.

[18] Z výše uvedených důvodů bylo předvolání k podání vysvětlení nezákonné, jelikož prvostupňový správní orgán překročil své oprávnění.

[19] Ústavní soud se v nálezu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, vyjadřoval k možnému trestání za nedostavení se k podání vysvětlení u osoby, u které je zřejmé, že se měla dopustit přestupkového jednání. V tomto nálezu uvedl následující: „Uložení pořádkového opatření (pořádkové pokuty) jen z důvodu nedostavení se k podání vysvětlení (tj. k podání informací) je v oblasti správního trestání vyloučeno, neboť je zapotřebí přísně respektovat i princip zákazu sebeobviňování či sebeusvědčování, který plyne z interpretace čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Proto je Ústavní soud přesvědčen, že pokuta uložená za neuposlechnutí předvolání stěžovatele k podání vysvětlení nesledovala a ani nemohla sledovat racionální a ústavně aprobatelný účel. Ve světle vyložených principů materiálního právního státu nebylo možno stěžovatele pokutami donucovat k podání informací, byl-li policií označen za jediného možného pachatele přestupku.“

[20] Zároveň z tohoto nálezu plyne, že „je povinností orgánu veřejné moci předtím, než uplatní zákonem obecně vymezené oprávnění uložit jednotlivci povinnost, aby věc posoudil s ohledem na konkrétní okolnosti případu v danou chvíli mu již známé a zvážil, zda vůbec v konkrétní situaci smí obecně mu svěřené oprávnění uplatnit, a bude-li to možné, musí posoudit, zda jeho uplatněním lze naplnit účel, k němuž jeho oprávnění směřuje“. Pokud překročí své oprávnění vyžadovat podání vysvětlení, nelze pak nesplnění této povinnosti vynucovat pomocí sankce.

[21] Je sice pravda, že tento nálezh nelze na věc aplikovat doslovně, jelikož v dané věci nebylo možné posuzované jednání vůbec kvalifikovat jako přestupek, avšak obecné závěry, které Ústavní soud vyslovil týkající se překročení pravomocí správního orgánu, zásady zákazu sebeobviňování a zneužívání institutu podání vysvětlení, lze aplikovat i na nyní projednávanou věc.

[22] Pokud je samotné předvolání k podání vysvětlení nezákonné, je dle výše uvedeného i pořádková pokuta vydaná k jeho vynucení nutně nezákonná. Neuposlechnutí nezákonně vydané výzvy nemůže „závažně ztěžovat postup správního orgánu“, jak vyžaduje § 62 odst. 1 písm. a) spr. ř. Pořádková pokuta slouží výhradě k vynucení toho, co je pro následující průběh řízení nezbytné. Z toho důvodu pak není nutné zabývat se tím, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno před nebo až po doručení přípisu, ve kterém stěžovatelka odepřela podat výpověď.

[23] Pokud žalovaný odůvodňuje postup prvostupňového správního orgánu tím, že se snažil věc vyřešit levnějším a méně náročným způsobem, dopouští se zásadního právního pochybení, neboť naprosto nepochopil účel institutu podání vysvětlení. Postup, který zvolil prvostupňový správní orgán, a který žalovaný potvrdil, je v rozporu se základními zásadami správního řízení – zásadou zákazu zneužití pravomoci, resp. zneužití správního uvážení (§ 2 odst. 2 spr. ř.), zásadou proporcionality (přiměřenosti) zásahů správních orgánů (§ 2 odst. 3 spr. ř. a § 6 odst. 2 věta první spr. ř.) a již zmíněnou zásadou zákazu sebeobviňování (čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Jak již bylo uvedeno, pokud chtěl stěžovatelce takové řešení nabídnout a zjistit její postoj, měl tak učinit neformálním přípisem a nikoliv předvoláním k podání vysvětlení.

[24] Projednávanou věc je nutno odlišit od jiných případů, které Nejvyšší správní soud řešil (např. rozsudek ze dne 18. 11. 2015, čj. 9 As 106/2015 – 40, ze dne 23. 6. 2016, čj. 10 As 61/2016 – 44, nebo ze dne 29. 4. 2041, čj. 6 As 128/2013 – 37), kde dospěl k názoru, že bylo na místě požadovat vysvětlení od osoby, která byla později obviněná ze spáchání přestupku. To však bylo za situace, kdy se přestupku na úseku silničního provozu dopustil neznámý pachatel a správní orgán požadoval podání vysvětlení od provozovatele vozidla, se kterým byl přestupek spáchán. V okamžiku, kdy se mu nepodařilo zjistit konkrétního pachatele, zahájil správní řízení se samotným provozovatelem vozidla, což mu platná legislativa umožňuje.

IV. Závěr

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se krajský soud i žalovaný dopustili nesprávného právního posouzení.

[26] S ohledem na výše uvedené soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. Věc však tomuto soudu nevrátil k dalšímu řízení, neboť současně rozhodl dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Krajský soud by totiž vázán názorem kasačního soudu mohl pouze žalobě vyhovět a vrátit věc žalovanému. Ten by obdobně mohl pouze zrušit prvoinstanční rozhodnutí. Věc tak byla vrácena přímo žalovanému k dalšímu řízení na základě § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení je prvostupňový správní orgán vázán závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití § 78 odst. 5 s. ř. s.].

Právní věta - redakce.

© EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Samospráva \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Význam řízení](#)

- [Telekomunikace](#)
- [Účelová komunikace \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Územní plán \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Vyhoštění \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Restituce \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Zdravotní služby \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odměna advokáta](#)
- [Územní plán](#)