



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl samosoudcem JUDr. Pavlem Kumprechtem ve věci žalobce: **R. J.**, zast. Mgr. Janem Soukupem, advokátem se sídlem v Praze 1, Konviktská 12, PSČ 110 00, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské nám. 1245, Hradec Králové 3, PSČ 500 03, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2013, zn. 13250/DS/2012-8/SR, **t a k t o :**

I. Žaloba s e z a m í t á .

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 6. 11. 2012, zn. P/615/2012/OS1/Jad, a toto potvrdil. Tímto rozhodnutím prvoinstanční správní orgán (dále jen „správní orgán“) rozhodl o tom, že se žalobce dopustil přestupku dle ust. § 125c odst. 1 písm. f) bod 2, zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a to v příčinné souvislosti s porušením ust. § 18 odst. 3 zákona o provozu, za což mu byla podle jeho § 125c odst. 4 písm. d) a § 125c odst. 5, uložena pokuta ve výši 8.000,--Kč a zákaz činnosti řízení motorových vozidel v trvání 10 měsíců a dále povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1.000,--Kč. Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného včas žalobu, o níž rozhodl Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 24. 4. 2014, č.j.: 51 A 8/2013-46 (posléze zrušeným Nejvyšším správním soudem, o tom ještě dále), jímž žalované rozhodnutí, jakož i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo, zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Odůvodnil je následujícím způsobem (dále uvedena podstatná část odůvodnění předchozího zrušeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, a to z důvodu lepšího pochopení dané věci):

„Obsah žaloby

V jejím úvodu shrnul dosavadní průběh řízení, na jehož konci mu byly uloženy shora uvedené sankce a namítal, že se správní orgán dopustil v nalézacím řízení řady procesních pochybení, které měly za výsledek vydání nezákonného rozhodnutí.

Správní orgán podle něho především nerespektoval žalobcovo právo osobně se zúčastnit projednání přestupku, z něhož byl obviněn, v důsledku čehož neměl prostor vyjádřit se k prováděným důkazům, reagovat na ně, vyjádřit se k nim a navrhnout případně další důkazy v závislosti na průběhu dokazování. Podle žalobce prvoinstanční správní orgán neakceptoval rozdílnost pozice obviněného jako účastníka řízení a jeho právního zástupce na základě mu udělené plné moci. Přitom jedině obviněný se může vyjádřit k věci i z hlediska jejího skutkového děje, neboť jeho zástupce takovou možnost nemá. Vývody správního orgánu proto označil v této souvislosti za účelové spekulace. Vytýkal mu přitom formulace jako že „měl za to, že“ nebo „legálně očekával, že“, když podle něho neměl mít správní orgán za to nebo legálně očekávat, nýbrž číst a vnímat text omluvy, kterou od žalobce obdržel. V té je opakovaně uvedeno, že si účastník (žalobce) přeje osobně se ústního jednání zúčastnit za přítomnosti svého právního zástupce a ke všemu se vyjádřit. Toto jeho právo byl správní orgán povinen respektovat. Vzdor tomu byl obeslán k jednání pouze právní zástupce žalobce. Bez přítomnosti obviněného z přestupku přitom bylo možno ve věci jednat pouze v případě, že by se obviněný (žalobce) svého práva na účast při projednání přestupku vzdal nebo kdyby se k němu nedostavil bez řádné omluvy nebo jiného závažného důvodu. To však neučinil, když se z účasti na jednání řádně omluvil, přičemž doložil i závažný důvod své omluvy. Zároveň trval na své osobní účasti při jednání. Z účasti na projednání daného přestupku se omluvil rovněž i právní zástupce žalobce s tím, že by jeho přítomnost bez přítomnosti obviněného neměla smysl.

Žalobce poznamenal, že správní orgán postupoval stejně nezákonně jako před vydáním prvního, dříve již odvolacím orgánem (žalovaným) zrušeného předchozího rozhodnutí v dané věci. Přitom sám správní orgán uvedl, že mu byla předmětná omluva doručena den před konáním nařízeného jednání způsobem, který zákon připouští. Důvodem omluvy byla vážná pracovní neschopnost žalobce doložená příslušným potvrzením. Správní orgán však přesto nijak nesdělil, že by omluvu neakceptoval a že ústní jednání proběhne v nepřítomnosti obviněného a jeho právního zástupce. Žalobce proto očekával, že stejně jako v předcházejícím řízení a především s ohledem na právní závěr rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 8. 2012, v němž je výslovně uvedeno, že „v projednávaném případě je nutné provést nové ústní jednání, při kterém bude přítomen obviněný a jeho právní zástupce“, bude ústní jednání konáno. Správní orgán tak porušil zásadu předvídatelnosti zakotvenou v ust. § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“). Namísto toho zaslal správní orgán zástupci žalobce pouze vyrozumění o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí s tím, že ústní jednání už proběhlo. Správní orgán proto postupoval v rozporu s právním názorem žalovaného, jímž byl povinen se řídit.

Žalobce dále napadal argument správního orgánu, že byl jeho postup účelový. Takové hodnocení měl za hrubý a necitlivý přístup ke své osobě, a to vzhledem ke

svým vážným zdravotním problémům. Dodal, že z hlediska zachování zásady presumce neviny, kterou je i správní orgán vázán, není nutností za každou cenu někoho uznat vinným, nýbrž zákonným postupem dospět k vydání spravedlivého a formálně správného rozhodnutí. Podle žalobce správní orgán nerespektoval dikci ust. § 74 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen „přestupkový zákon“). Omluva žalobce z nařízeného ústního jednání byla zaslána správnímu orgánu včas a s dostatečným odůvodněním, a pokud si ten vymínil, že se chce jednání osobně zúčastnit, nemohlo být rozhodnuto bez jeho účasti. Uvedeným postupem proto byla žalobci odňata možnost jednat před správním orgánem, když ten nesplnil povinnost poskytnout účastníkovi (žalobci) možnost, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti. Zasáhl tak do jeho práva, zakotveného v článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Vzhledem k tomu žalobce navrhoval zrušit jak žalované rozhodnutí, tak i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo.

Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

Stěžejní otázkou přezkoumávané věci bylo, zda orgány veřejné správy zúčastněné na řízení učinily zadost ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona, podle něhož „O přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.“

Ze správního spisu krajský soud zjistil, že podáním ze dne 8. 3. 2012 správní orgán zahájil se žalobcem přestupkové řízení, přičemž v souladu s § 74 odst. 1 přestupkového zákona předvolal žalobce k projednání dané přestupkové věci na den 11. 4. 2012. Podáním ze dne 6. 4. 2012 se žalobce z účasti na něm omluvil z důvodu pracovní neschopnosti, přičemž správnímu orgánu zároveň sdělil, že jej bude v přestupkovém řízení zastupovat advokát Mgr. Jan Soukup. Přiložil k němu rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti, jakož i příslušnou plnou moc. Zároveň správnímu orgánu sdělil, že obviněný z přestupku (žalobce) má zájem se osobně zúčastnit projednání přestupku a nesouhlasí s tím, aby bylo jednáno v jeho nepřítomnosti.

Podáním ze dne 11. 4. 2012 správní orgán nařídil nové jednání v dané přestupkové věci, a to na den 9. 5. 2012, které doručil zvlášť žalobci a zvlášť jeho právnímu zástupci. Ani toto jednání se neuskutečnilo z důvodu pracovní neschopnosti žalobce, který nadále projevoval zájem osobně se účastnit jednání o přestupku.

Další jednání o obvinění žalobce z přestupku, v pořadí již třetí, nařídil správní orgán na den 5. 6. 2012. K němu však již obeslal pouze právního zástupce žalobce. Ani toto třetí jednání se neuskutečnilo, když zástupce žalobce dne 1. 6. 2012 správnímu orgánu sdělil, že jeho klient, žalobce, je v pracovní neschopnosti a nemůže se z tohoto důvodu jednání zúčastnit. Z uvedeného důvodu proto žalobce i sebe z účasti na jednání omluvil, rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti žalobce bylo správnímu orgánu doručeno. V tomto okamžiku učinil správní orgán dotaz u Okresní správy sociálního zabezpečení Hradec Králové, zda žalobce neporušuje léčebný režim, respektive zda se častou nemocností nechce vyhnout

postihu za přestupkové jednání. Ze strany tohoto orgánu však nebyly zjištěny žádné nedostatky ohledně nemocnosti žalobce v uvedených termínech (viz jeho dopis ze dne 20. 6. 2012, nacházející se ve správním spisu pod č.l. 47). Dále je ve správním spisu úřední záznam, v němž oprávněná úřední osoba zaznamenala obsah telefonického rozhovoru s ošetřujícím lékařem žalobce ohledně jeho pracovní neschopnosti dne 5. 6. 2012, která byla potvrzena.

Správní orgán podle protokolu o ústním jednání ze dne 5. 6. 2012 nevzal omluvu žalobce a jeho právního zástupce v potaz a přestupek projednal bez jejich

účasti. Nepovažoval totiž písemnou omluvu ze strany zástupce žalobce Mgr. Jana Soukupa za řádnou, „neboť osobní přítomnost obviněného p. R. J., nebyla správním orgánem požadována, neboť obviněný nebyl předvolán za účelem výslechu, nýbrž k ústnímu jednání, kde byly obviněnému připraveny ke shlednutí jednotlivé podklady k rozhodnutí Právní zástupce Mgr. Soukup svou neúčast při jednání nijak neomluvil a důvody své neúčasti při jednání neuvedl.“ Téhož dne správní orgán v přestupkové věci žalobce rozhodl, přičemž uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku, který se mu kladl za vinu.

O odvolání proti tomuto rozhodnutí rozhodl žalovaný dne 8. 8. 2012 pod zn. 13250/DS/2012/SR, tak, že je zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k novému projednání. Správní orgán poté nařídil již v pořadí čtvrté jednání v dané přestupkové věci na den 10. 10. 2012, přičemž k němu předvolal pouze zástupce žalobce cestou datové schránky. Rovněž z účasti na tomto jednání se žalobce i jeho zástupce omluvili z důvodu nemoci žalobce, spojené s jeho dočasnou pracovní neschopností. Důkaz o tom byl správnímu orgánu předložen. Omluva správnímu orgánu došla dne 9. 10. 2012, tedy z hlediska časového včas. V omluvě se uvádí, že žalobce má chřipku, užívá antibiotika a že se z tohoto důvodu nemůže jednání zúčastnit. Byl opětovně zdůrazněn zájem žalobce osobně se zúčastnit projednání z přestupku, který mu je kladen za vinu. Jeho zástupce se omluvil s tím, že by byla jeho účast bez přítomnosti žalobce bezpředmětná.

Jednání nařízeného na den 10. 10. 2012 se žalobce ani jeho právní zástupce nezúčastnili. Správní orgán k tomu konstatoval, že omluva byla zaslána faxem, přičemž její písemné vyhotovení do doby skončení ústního jednání spojeného s dokazováním správní orgán neobdržel. Proto vyhodnotil omluvu jako nedůvodnou a provedl ústní jednání v nepřítomnosti obviněného (žalobce), neboť prý spisový materiál obsahoval dostatek podkladů a skutečností, které spáchání přestupku ze strany žalobce prokazují. O skončení dokazování správní orgán uvědomil žalobce podáním ze dne 16. 10. 2012, ve věci samé pak rozhodl dne 6. 11. 2012 pod zn. P/615/2012/OS1/Jad, o odvolání proti němu rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím.

Zásadní pro rozhodnutí v dané věci je tedy odpověď na otázku zda má obviněný z přestupku právo být osobně přítomen projednání své přestupkové věci, vedle svého zástupce, či nikoliv. Obdobnou otázku již řešil Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II.ÚS 788/02, následujícím způsobem (dále viz výňatek z něho).

„Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Ústavní soud musí nejprve odpovědět na otázku, zda se stěžovatel může čl. 38 odst. 2 Listiny dovolávat v řízení o přestupku, neboť z něj nevyplývá, zda se vztahuje jen na řízení před soudem nebo zda se vztahuje i na jiná než soudní řízení.

Ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny obsahově zjevně souvisí se zárukami práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), ve znění pozdějších protokolů (dále jen "Úmluva"), které se mimo jiné uplatní při rozhodování o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění. Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku vykládá pojem trestní obvinění autonomně a vychází z jeho materiálního chápání. Autonomní obsah pojmu trestní obvinění vyložil např. v případě Engel proti Nizozemí (1976). Podle jeho rozhodnutí není formální klasifikace deliktu podle vnitrostátního práva jediným rozhodujícím kritériem, nýbrž je spíše východiskem pro úvahu soudu. Dalším faktorem je povaha samotného deliktního jednání (podle normy a jejího předmětu: zdali má charakter všeobecný nebo se vztahuje jen na zvláštní, omezenou skupinu osob, zdali má účel spíše preventivní či represivní, apod.). V úvahu je třeba vzít též povahu a tvrdost sankce.

V případě Öztürk proti Německu (1984) Evropský soud pro lidská práva klasifikoval delikt, jehož se stěžovatel dopustil porušením dopravních předpisů (zavinil dopravní nehodu, při níž způsobil majetkovou škodu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 60 německých marek), jako trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, přestože podle německého práva nešlo o trestný čin, ale o správní delikt (přestupek). Soud v této souvislosti připomněl, že německé dopravní předpisy a zákon o přestupcích mají všeobecný charakter a účel sankce (pokuty) je jednak odstrašující, jednak trestní. Jako trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy Evropský soud pro lidská práva posoudil též dopravní přestupek spočívající v nepřipoutání se bezpečnostními pásy [Schmautzer proti Rakousku (1995)], dopravní přestupek spočívající v odmítnutí výzvy policie podstoupit dechovou zkoušku [Umlauf proti Rakousku (1995)], dopravní přestupek spočívající v jízdě pod vlivem alkoholu a způsobení dopravní nehody s následkem smrti [Gradinger proti Rakousku (1995)] nebo dopravní přestupek spočívající v překročení maximální povolené rychlosti na dálnici [Palaoro proti Rakousku (1995)].

V případech Lauko proti Slovensku (1998) a Kadubec proti Slovensku (1998) Evropský soud posuzoval charakter přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 a přestupku proti občanskému soužití podle § 49 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, tj. stejného zákona, který byl uplatněn i v právě projednávaném případě. I v těchto případech Evropský soud posoudil obvinění z přestupku jako trestní obvinění (pan Lauko se dopustil přestupku proti občanskému soužití spočívajícího v úmyslném narušení občanského soužití, za což mu byla uložena pokuta 300 Sk, a pan Kadubec spáchal přestupek proti veřejnému pořádku tím, že neuposlechl výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci a vzbudil veřejné pohoršení, za což byl potrestán pokutou 1000 Sk). Soud připustil, že zákon o přestupcích formálně není podle vnitrostátního práva považován za součást trestního práva. Nicméně vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích je všeobecnou normou, jež dopadá na všechny osoby, a nikoli jen na nějakou zvláštní, omezenou skupinu subjektů, a že pokuta má charakter trestu s cílem odradit pachatele od páchání přestupků, konstatoval soud,

že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním. Na tomto závěru podle soudu nemohla nic změnit ani relativní mírnost uložené sankce.

Z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze tedy řízení o přestupku, jehož spáchání bylo stěžovateli kladeno za vinu, považovat za řízení, v němž se rozhodovalo o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Tomuto závěru svědčí v první řadě všeobecná povaha přestupků a řízení o nich: zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, je obecným právním předpisem pro postih protispoločenských činů v nejrůznějších odvětvích práva. Pro tento závěr hovoří dále punitivní povaha i tvrdost sankcí, které za spáchání přestupků mohou být uloženy; stěžovateli by za jím spáchaný přestupek bylo možno jako mladistvému uložit pokutu až do výše 2 000 Kč nebo zákaz činnosti (řízení motorových vozidel) do jednoho roku. V úvahu je třeba vzít i subsidiární poměr trestných činů k přestupkům (přestupek a trestný čin se odlišují především intenzitou újmy způsobené chráněnému společenskému zájmu). Konečně i pojem správní trestání, jímž je v nauce označován podobor správního práva, do něhož spadá i přestupkové právo, ospravedlňuje závěr, že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním.

Je-li řízení o přestupku stěžovatele řízením o oprávněnosti trestního obvinění proti němu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, požívá stěžovatel i dalších minimálních práv: mimo jiné práva mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby, práva obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, práva, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují, a práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výsledků svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě [viz čl. 6 odst. 3 písm. b), c) a d) Úmluvy]. Efektivní uplatnění všech těchto práv samozřejmě předpokládá, že obviněnému budou vytvořeny podmínky pro to, aby projednání trestního obvinění mohl být přítomen. Z tohoto důvodu také čl. 38 odst. 2 Listiny prohlašuje právo každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti, za právo základní, požívající ústavněprávní ochrany.

Práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 Listiny se proto nutně musí vztahovat na řízení, v němž je rozhodováno o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, tj. i na řízení o přestupcích před nalézacím správním orgánem, a to zejména za situace, kdy v rozhodné době platná úprava správního soudnictví nezaručovala úplné právo na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nezávislým a nestranným soudem v tzv. plné jurisdikci. Správní soud, jehož rozhodnutí stěžovatel napadl ústavní stížností, mohl přezkoumávat jen zákonnost správního rozhodnutí, jímž byl stěžovatel uznán vinným za spáchání přestupku. Nemohl však, na rozdíl od správního orgánu, nalézat v otázkách skutkových.

Aplikovatelnost čl. 38 odst. 2 Listiny na řízení o přestupcích lze ostatně dovodit i z názvu hlavy páté Listiny (právo na soudní a jinou právní ochranu) i vzhledem k obecnému charakteru práv garantovaných v čl. 37 a 38 Listiny (viz též Pavlíček V. a kol: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody, Linde Praha, a. s.: Praha 2002, str. 310).

Ústavní soud tedy uzavírá, že stěžovatel měl v řízení o přestupku, který mu byl kladen za vinu, základní právo, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti, tj. měl

právo být přítomen ústnímu jednání o přestupku podle § 74 zákona o přestupcích, ledaže by odmítl, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit, nebo se nedostavil bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.“

Z uvedeného zcela jasně plyne, že žalobce měl v řízení o přestupku, který mu byl kladen za vinu, základní právo, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti, tj. měl právo být přítomen ústnímu jednání o přestupku podle § 74 odst. 1 přestupkového zákona, ledaže by odmítl, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit, nebo se nedostavil bez náležité omluvy či důležitého důvodu (v podrobnostech viz zmíněný nález). Existenci tohoto práva spatřuje krajský soud ve skutečnosti, že se jej žalobce od samého počátku výslovně domáhal a nemohla na něm proto nic změnit ani okolnost, že měl zároveň zvoleného zástupce pro dané řízení. Ostatně k jednáním nařízeným na dny 11. 4. 2012 a 9. 5. 2012 správní orgán obesílal jak žalobce, tak jeho zástupce zvlášť. Proč tak činil po určitou dobu, přitom nevysvětlil? Zda proto, že v té době ještě uvedené právo žalobce respektoval nebo jej měl v úmyslu vyslechnout, zda jej k tomu nutila tehdejší důkazní situace apod., to krajský soud zjistit nemohl, když správní orgán své postupy v tomto směru, změnu svého postoje, pochopitelným způsobem neobjasnil.

Ani to však vzhledem k okolnostem daného případu nic nemění na závěru, že krajský soud v souladu s výše uvedeným nálezem Ústavního soudu stojí na pozici, že obviněný z přestupku má vždy právo být osobně přítomen projednání své přestupkové věci za podmínek nastavených § 74 odst. 1 přestupkového zákona, a to bez ohledu na to, zda je či není souběžně zastoupen zástupcem na základě plné moci. V souladu s tímto východiskem však správní orgán nepostupoval, když přes výslovný požadavek žalobce o osobní účast při projednávání přestupku ztotožnil jeho postavení s postavením jeho zástupce, jak mu ostatně důvodně vytýkal žalobce v žalobě.

I v případě odhlédnutí od otázky, jakým způsobem měl být žalobce k jednání nařízenému na den 10. 10. 2012 předvolán, zda osobně či stačilo jen prostřednictvím svého zástupce, musí krajský soud konstatovat, že se ho žalobce nemohl zúčastnit z objektivního důvodu, své nemoci, spojené s pracovní neschopností, kterou žalobce řádně doložil. Správní orgán o nemoci žalobce přitom věděl den před konáním jednání z faxového podání, tuto skutečnost však přešel s tím, že do jeho skončení spojeného s dokazováním (dne 10. 10. 2012) nebylo faxové podání potvrzeno. K tomu dlužno poznamenat, že správní orgán v tomto směru jaksi předešel dobu, neboť správní řád u takovýchto podání vyžaduje jejich potvrzení do 5 dnů, přičemž tento zákonný požadavek byl ze strany žaloby dodržen (viz § 37 odst. 4 správního řádu). Potvrzení o nemoci žalobci došlo správnímu orgánu již dne 11. 10. 2012.

Je přitom sice skutečností, že pravý smysl má omluva učiněná ještě před událostí, která má nastat, nicméně k takové omluvě nejsou vždy objektivně podmínky (viz neočekávané onemocnění, jako v dané věci). Proto také ani přestupkový zákon, ani správní řád, nehovoří o omluvě předem, tedy ještě před událostí, která má nastat. Ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona hovoří o „náležité omluvě“ a ustanovení § 59 správního řádu o „bezodkladné omluvě správnímu orgánu s uvedením důvodů“. Z těchto ustanovení proto nelze dovodit, že se účastník řízení musí vždy omluvit předem či dokonce před očekávanou událostí. To vždy závisí na okolnostech, za nichž došlo k pracovní neschopnosti. Obecně proto náležitou

omluvou či bezodkladnou omluvou správnímu orgánu může být i omluva učiněná s určitým odstupem času po události, která měla nastat, jež podle konkrétních okolností splňuje znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu.

Jestliže tedy byl v tomto konkrétním případě žalobce v době nařízeného ústního jednání v pracovní neschopnosti, nelze než uzavřít, než že jeho omluva byla dostatečná a řádná. Ostatně správní orgán projednal přestupek dne 10. 10. 2012 a ve věci rozhodl až dne 6. 11. 2012, nikoliv ten samý den, jak se často stává, takže měl dostatek času uvedené skutečnosti seznát. Třeba též poznamenat, že krajský soud má za nepatřičné ze strany orgánů veřejné správy zúčastněných na řízení jakkoliv zpochybňovat zdravotní stav žalobce, když ten své pracovní neschopnosti vždy řádně doložil, respektive vyvozovat z něho spekulace, jako že se tím žalobce vyhýbá postihu atd., byť jde o případ, který se vymyká běžné praxi. Ostatně je na orgánech veřejné správy, aby se s jakoukoliv procesní taktikou vypořádaly zákonným způsobem a k tomu v dané věci nedošlo.

Vzhledem k výše uvedenému proto krajský soud uzavřel, že správní orgán projednal přestupkovou věc žalobce v jeho nepřítomnosti, aniž by pro to byly splněny podmínky § 74 odst. 1 přestupkového zákona, čímž došlo i k porušení jeho základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny. Tento deficit pak nemohlo odstranit ani oznámení správního orgánu o ukončení dokazování a poučení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 16. 10. 2012. Řízení o přestupku před správním orgánem prvního stupně tak bylo postiženo podstatnou vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Žalovaný tuto vadu nezjistil a neodstranil. Z uvedeného důvodu, tedy pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, proto krajskému soudu nezbylo, než podle 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. zrušit nejen žalované rozhodnutí, ale i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení, v němž budou oba orgány vázány právním názorem vyjádřeným v tomto rozsudku (viz § 78 odst. 3 a 5 s.ř.s.).

Obiter dictum k věci krajský soud ještě dodává, že řadí-li se přestupky v kontextu výše uvedeného nálezu Ústavního soudu do oblasti trestní a zároveň se poukazuje na subsidiaritu trestních předpisů při jejich řešení, pak předpoklady projednání přestupku v nepřítomnosti žalobce lze poměřovat nejen Listinou základních práv a svobod, přestupkovým zákonem, ale též trestním řádem (zákon č. 141/1961 Sb., v platném znění). A lze-li podle jeho § 202 odst. 2 hlavní líčení v nepřítomnosti obviněného konat (obdoba ústního jednání o přestupku dle § 74 odst. 1 přestupkového zákona) – mimo jiné - jen tehdy, nejsou-li žádné pochybnosti o doručení obžaloby a jeho předvolání k hlavnímu líčení obviněnému, přičemž z ustanovení § 196 odst. 1 a 3 a § 198 odst. 1 trestního řádu plyne, že jak obžaloba, tak předvolání se doručuje jak obžalovanému, tak jeho obhájci, nenabízí se jiný závěr, než že by tomu mělo býti s ohledem na výše uvedené stejně i ve věci správního trestání. Ve světle toho je otázkou, zda při předpokladu, že obviněného z přestupku nelze zbavit jeho práva osobní účasti při projednání přestupku, z něhož je obviněn, bylo v daném případě žalobci i správně doručeno podání správního orgánu o nařízení jednání na den 10. 10. 2012. Jak však uvedeno výše, pro rozhodnutí ve věci to nebylo rozhodující. Pokud se pak orgány veřejné správy odkazovaly na judikaturu Nejvyššího správního soudu, má krajský soud zato, že tak činily zavádějícím způsobem.“

Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 4. 2014, č.j.: 51 A 8/2013-46, podal žalovaný kasační stížnost, o které rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 7. 2014, č.j. 4 As 120/2014-21, a to tak, že vpředu uvedený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v něm k rozsudku krajského soudu i věci samé uvedl mimo jiné následující:

„Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda v posuzované věci byly splněny podmínky § 74 odst. 1 zákona o přestupcích pro projednání věci bez přítomnosti žalobce. Nejvyšší správní soud při posouzení této otázky vycházel z níže uvedené ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou přílehavě poukázal stěžovatel v kasační stížnosti, přičemž neshledal žádný důvod se od této judikatury odchýlit.

V rozsudku ze dne 20. 10. 2011, č. j. 2 As 111/2011 – 56 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud vyslovil, „že podle ustanovení § 74 zákona o přestupcích koná o přestupku správní orgán v prvním stupni ústní jednání; v nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Ve shodě se žalovaným soud konstatuje, že z obsahu správního spisu není patrné, že by správní orgán I. stupně hodlal v průběhu ústního jednání provést výslech žalobce, tzn. obviněného, resp. že by tento výslech byl nezbytný pro správné a úplné zjištění skutkového stavu. Jak totiž plyne ze spisu, správní orgán měl k dispozici řadu důkazů, které spáchání přestupku žalobcem dostatečně prokazovaly.

Ve shodě se stěžovatelem má rovněž Nejvyšší správní soud za to, že krajský soud dostatečně od sebe neodlišil potřebu výslechu účastníka od nutnosti konat ústní jednání před správním orgánem. V případě ústního jednání totiž skutečně není nezbytné, aby se ho obviněný fyzicky účastnil a zákonná úprava proto ani nepožaduje doručování předvolání přímo jemu za situace, kdy je řádně zastoupen. Krajský soud se mylí, pokud dospěl k závěru, že práva zakotvená v ustanovení § 36 správního řádu jsou právy výlučně účastníka řízení samotného a nemůže je proto vykonat jeho zástupce. Jestliže totiž podle tohoto zákonného ustanovení platí, že účastníci mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko, mohou požadovat o poskytnutí informací a musí jim být před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, jedná se ve všech případech z povahy věci o práva, která mohou využít účastníci řízení jak sami, tak také prostřednictvím svých zástupců. Z citovaného ustanovení tak nelze dovodit, že se jedná o případ, kdy má obviněný v řízení něco vykonat osobně ve smyslu ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu, a tedy že správní orgán nemůže komunikovat pouze s jeho zástupcem, nýbrž musí předvolání k ústnímu jednání doručit též obviněnému.

Za podstatnou pak považuje zdejší soud především skutečnost, že v důsledku nedoručení předmětného předvolání přímo žalobci nemohla být porušena jeho práva na spravedlivé projednání věci, jelikož veškerá svoje procesní práva měl možnost uplatňovat osobně anebo prostřednictvím svého zástupce. Ze správního spisu plyne, že celkem ve třech případech byl žalobce předvolán k ústnímu jednání, vždy byl výslovně poučen o svých právech a měl tak dostatečnou možnost je uplatňovat. Jejich uplatňování zákonem předvídaným způsobem však přitom nutně zůstává toliko jeho právem, nikoliv povinností.“

V rozsudku ze dne 23. 12. 2013, č. j. 8 As 53/2013 – 37, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „v případě ústního jednání není pro uplatnění procesních práv účastníka řízení nezbytná jeho osobní účast. Povaha těchto práv nevyžaduje osobní úkon účastníka, ale účastník může tato práva uplatnit prostřednictvím svého zástupce, který může navrhnout důkazy, seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, klást svědkům otázky atd. Z úkonů zástupce pak vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému (§ 34 odst. 1 správního řádu). Podmínka osobní účasti obviněného při jednání nevyplývá ani z čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle něhož má každý obviněný právo obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru. Pokud je tedy obviněný zastoupen, zpravidla postačí, pokud se ústního jednání zúčastní pouze jeho zástupce.

Osobní účast obviněného, který je zastoupen, by byla vyžadována pouze tehdy, vyvstala-li by potřeba jej vyslechnout z důvodu zjištění skutkového stavu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že správní orgán může požadovat osobní konání zastoupeného v řízení jen tehdy, je-li k tomu oprávněn na základě zákona. Správní orgán tedy může účastníka předvolat k výsledku pouze tehdy, pokud je jeho osobní účast nutná pro dosažení cíle řízení, tedy pro zjištění skutkového stavu (blíže viz např. rozsudek ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 100/2008 – 61).“

Z protokolu o ústním jednání ze dne 10. 10. 2012 vyplývá, že správní orgán prvního stupně nepovažoval za nutné provést výslech žalobce, neboť shromážděné důkazy, jejichž výčet je v protokolu zaznamenán, považoval za dostatečné k řádnému zjištění skutkového stavu.

Žalobce v omluvě doručené správnímu orgánu dne 9. 10. 2012 uvedl, že má chřipku, tudíž je pro své okolí vysoce infekční a nemůže se nařízeného jednání zúčastnit. Zároveň žalobce projevil zájem se projednání věci osobně zúčastnit a vyjádřil nesouhlas s tím, aby bylo jednáno v jeho nepřítomnosti. Zástupce žalobce se z nařízeného jednání omluvil s tím, že bez přítomnosti žalobce je jeho účast na jednání bezpředmětná.

Ve věci sp. zn. 8 As 53/2013 se tak stejně jako v posuzované věci jednalo o případ, kdy správní orgán doručil předvolání k ústnímu jednání pouze zástupci obviněného z přestupku, který se následně prostřednictvím svého zástupce z ústního jednání těsně před termínem jeho konání omluvil s tím, že má zájem se jednání zúčastnit, přičemž zástupce obviněného z přestupku uvedl, že jeho účast postrádá bez přítomnosti jeho klienta smysl. Nejvyšší správní soud proto s přihlédnutím k závěrům učiněným zdejším soudem v naposledy uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud žalobce nepředvolal za účelem výslechu, ale zaslal předvolání k ústnímu jednání pouze jeho zástupci. Neúčast žalobce totiž nebránila v uskutečnění jednání a za existující důkazní situace nemohla ohrozit cíl předmětného řízení, neboť správní orgán prvního stupně měl ve správním spisu k dispozici řadu důkazů, které spáchání přestupků žalobcem dostatečně prokazovaly, a kterými ostatně provedl dokazování u ústního jednání v nepřítomnosti žalobce a jeho zástupce. Jednalo se např. o oznámení dopravního přestupku ze dne 1. 3. 2012, č. j. KRPB-37-7/PŘPR-2012-VL, úřední záznam policistů ze dne 1. 3. 2012, č. j. KRPB-37-2/PŘPR-2012-VL a videozáznam měření rychlosti jízdy žalobce. Osobní účast žalobce u jednání proto nebyla nutná.

Za této situace je zjevné, že pro posouzení podmínek pro postup podle § 74 odst. 1 věty druhé zákona o přestupcích byla rozhodná pouze omluva zástupce. Jak již bylo uvedeno výše, zástupce žalobce svou neúčast u nařízeného jednání omlouval tím, že jeho účast nemá bez přítomnosti žalobce význam. Nemožnost účasti žalobce u ústního jednání zapříčiněná jeho nemocí však nebyla způsobila omluvit také nepřítomnost jeho zástupce, který mohl a měl všechna práva účastníka řízení vykonat za žalobce. Nejvyšší správní soud se s přihlédnutím ke skutečnosti, že zástupce žalobce neuvedl žádný jiný důvod, který by mu znemožňoval účast na ústním jednání, plně ztotožnil se závěrem stěžovatele, že také omluva zástupce žalobce nebyla náležitá.

Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud považoval nesprávně za rozhodnou omluvu žalobce, nikoli jeho zástupce a náležitě nezohlednil zásadní skutečnosti, že žalobce byl zastoupen zástupcem a jeho osobní účast u jednání tak nebyla s ohledem na zjištěný skutkový stav nezbytná pro zachování jeho práv účastníka řízení. Závěr krajského soudu, že v posuzované věci nebyly dány podmínky pro postup podle § 74 odst. 1 přestupkového zákona, čímž došlo i k porušení základního práva žalobce podle čl. 38 odst. 2 Listiny tedy není správný.

Nejvyšší správní soud dodává, že nelze vykládat požadavky čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod tak, že všechny tam uváděné garance musí být beze zbytku splněny v řízení o přestupku před správními orgány. Bylo by tak např. absurdní dovozovat porušení čl. 6 Úmluvy z toho, že v přestupkovém řízení nerozhoduje o obvinění nezávislý a nestranný soud, nýbrž správní orgán, který požadované garance nesplňuje. Pro dodržení záruk vyplývajících z čl. 6 Úmluvy v souvislosti s obviněním z přestupku tak zpravidla postačuje soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů vydávaných v přestupkových věcech, který je vykonáván v České republice správními soudy v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. v plné jurisdikci.

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že na výše uvedených závěrech nic nemění ani skutečnost, že žalovaný v předcházejícím rozhodnutí ze dne 8. 8. 2012, č. j. 13250/DS/2012/SR uložil správnímu orgánu prvního stupně provést ústní jednání za přítomnosti žalobce a jeho zástupce. Žalovaný totiž v tomto rozhodnutí předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 5. 6. 2012, č. j. P/615/2012/OS1/Jad zrušil, neboť je shledal překvapivým a nepředvídatelným na základě toho, že správní orgán prvního stupně akceptoval předcházející dvě omluvy žalobce z ústního jednání, avšak třetí totožnou omluvu již neakceptoval a o této skutečnosti neinformoval zástupce žalobce, který tak neměl možnost se o této skutečnosti dozvědět. V posuzované věci však správní orgán prvního stupně zástupci žalobce v Oznámení o ukončení dokazování a poučení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 16. 10. 2012, které bylo téhož dne doručeno zástupci žalobce do datové schránky, sdělil, že jeho omluvu z ústního jednání konaného dne 10. 10. 2012 jako řádnou a důvodnou neuznal. Správní orgán prvního stupně tedy plně respektoval závěry uvedené ve shora uvedeném předcházejícím rozhodnutí žalovaného, přičemž ve svém rozhodnutí řádně zdůvodnil, z jakých důvodů mu neúčast žalobce a jeho zástupce při ústním jednání nebránila rozhodnout ve věci samé. Nejvyšší správní soud tak má za to, že nelze přisvědčit výtce žalobce uvedené v žalobě, že správní orgán prvního stupně porušil zásadu předvídatelnosti zakotvenou v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.“

Po tomto zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu pokračoval krajský soud v řízení, přičemž k projednání žaloby nařídil na den 13. 1. 2015 jednání.

Z účasti na něm se oba účastníci omluvili, zřejmě pod vlivem obsahu zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, přičemž souhlasili s projednáním věci v jejich nepřítomnosti. Tak se i stalo.

Krajský soud přetiskl shora uvedenou část odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č.j. 4 As 120/2014-21, zcela záměrně, a to s cílem jeho dalšího použití jako odůvodnění i tohoto rozsudku. To při vědomí své vázanosti právním názorem v něm vysloveným (viz § 110 odst. 4 s.ř.s.), když ani na základě něho neshledal důvodů ke změně svého názoru vyjádřenému ve zrušeném rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č.j.: 51 A 8/2013-46. Soudce níže podepsaný samozřejmě zná judikaturu Nejvyššího správního soudu zmiňovanou ve zrušujícím rozsudku a rozumí tomu, že je-li účastník zastoupen, že zpravidla postačí, pokud se ústního jednání zúčastní pouze jeho zástupce atd. Nicméně má za to, že zmiňovaná judikatura neodpovídá na stěžejní otázku dané věci, co dělat, pakliže obviněný z přestupku výslovně trvá na své osobní účasti při projednání přestupku spolu se svým právním zástupcem a nemůže se ho zúčastnit z důvodu nemoci, tak jako tomu bylo v daném případě. Krajský soud má proto nadále za to, že obviněného z přestupku nelze tohoto osobnostního práva zbavit, v podrobnostech viz předchozí zrušený rozsudek krajského soudu.

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č.j. 4 As 120/2014-21, byla věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení z pozice jeho funkční nadřízenosti a je v něm k podstatě žalobních námitek řečeno vše rozhodující. V důsledku toho již ani neměl krajský soud o čem rozhodovat, když Nejvyšší správní soud shledal žalobní námitky nedůvodnými s tím, že požadavkům ustanovení § 74 odst. 1 přestupkového zákona bylo učiněno v řízení před správními orgány zadost. Vše podstatné k předmětu žaloby tak již řekl za krajský soud Nejvyšší správní soud a vzhledem k výše zmíněnému § 110 odst. 4 s.ř.s., proto krajský soud odkazem na jeho rozsudek ze dne 24. 7. 2014, č.j. 4 As 120/2014-21, odůvodňuje i tento rozsudek, jímž bylo rozhodnuto ve věci výše uvedené žaloby žalobce.

Byv vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu proto krajský soud žalobu ve výroku I. tohoto rozsudku jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Ve věci byl úspěšný žalovaný, a proto by měl nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s.ř.s) proti žalobci, který úspěch ve věci neměl. Žalovaný se však práva na náhradu nákladů řízení před krajským soudem vzdal a krajský soud nezjistil, že by žalovanému vznikly nějaké náklady v souvislosti s podáním jeho kasační stížnosti. Proto rozhodl o nákladech řízení, jak uvedeno ve výroku II. tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 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 údaj 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 13. ledna 2015

JUDr. Pavel Kumprecht, v.r.
samosoudce