



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl samosoudkyní JUDr. Janou Daňkovou v právní věci **žalobce F.D.**, bytem... adresa pro doručování:, *zastoupeného JUDr. Ing. Janem Matysem, advokátem se sídlem Praha 8, Sokolovská 25*, proti **žalovanému Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. června 2011, č.j. DSH/3169/11,

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

F.D., (dále jen „žalobce“) se žalobou ze dne 22.6.2011 domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále jen „žalovaný“) vyhotoveného dne 14.6.2011 pod č.j. DSH/3169/11 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“). Uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nýřany (dále jen „*městský úřad*“) ze dne 7.2.2011, č.j. 2/OD-PŘEST/823/10-6 (dále jen „*rozhodnutí městského úřadu*“), kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*přestupkový zákon*“) v souvislosti s porušením ust. § 18 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o silničním provozu*“). Přestupku se měl žalobce dopustit tím, že „...dne 28.10.2010 kolem 12.17 hod. řídil po pozemní komunikaci D5 motorové vozidlo MERCEDES registrační značky... a v km 103 ve směru jízdy na Rozvadov mu byla policejní hlídkou naměřena rychlost 189 km/hod., čímž i po započtení možné odchylky měření radarového měřiče překročil nejvyšší dovolenou rychlost nejméně o 53 km/hod.“ Za přestupek uložil žalobci pokutu ve výši 5.000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení

všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost nahradit náklady řízení. Žalobce se rovněž domáhal zrušení rozhodnutí městského úřadu.

Žalobce žalobu odůvodnil tím, že není srozuměn s procesním ani hmotně právním hodnocením věci správními orgány obou stupňů.

Konkrétně tedy namítal, že ve výrokové části rozhodnutí městského úřadu je obsažena jednak část výroku o vyslovení viny, jednak část výroku ohledně trestu. Pokud jde o sankce, jsou uvedeny pod číslicemi 1., 2. a 3., když pod pořadovým číslem 1. je uvedena správní pokuta ve výši 5.000 Kč, pod číslicí 2. zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel v trvání 6 měsíců a pod bodem 3. je jako sankce a trest uvedeno zaplacení částky 1.000,-Kč správního poplatku. Je tedy zřejmé, že městský úřad otázku správního poplatku pojal jako otázku potrestání účastníka a nikoliv jako pouhé konstatování této povinnosti k poplatku ve výrokové části tak, jak by tento výrok měl být správně konstruován. Ačkoli žalobce ve svém odvolání upozorňoval na podstatnou záležitost formální nesprávnosti výrokové části rozhodnutí, žalovaný nepostupoval odpovídajícím a přiléhavým způsobem, tedy na tento podnět účastníka nereagoval a ponechal znění výrokové části v plném rozsahu v původní formě. V této skutečnosti žalobce shledával pochybení procesního postupu. Podle jeho názoru z hlediska právní jistoty občana ČR nelze připustit, aby správní výrok nabyl právní moci proto, že je po věcně právní stránce evidentně nesprávným.

Žalovanému dále vytýkal, že se s argumenty žalobce nevypořádal správným a odpovídajícím způsobem. Odpovídajícím způsobem především nereagoval na podstatnou, zásadní a základní výtku, že žalobci bylo zabráněno v tom, aby byl účasten správního řízení v nařízeném ústním jednání. Upření tohoto práva vnímá žalobce jako porušení základního práva občana na spravedlivý proces a tím jako porušení Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“).

Žalobce dále uvedl, že pokud je studováno namítané rozhodnutí a porovnáváno to, co žalobce vytkl rozhodnutí městského úřadu, lze konstatovat jediné, že žalovaný argumentuje v podstatě třemi větami, a to že námitka je buď nedůvodná, výslech kohokoliv nadbytečný, žalovaný k event. vadě nepřihlížel, resp. nemusel přihlížet a námitka je lichá. Žalobce pak do žaloby převzal text svého odvolání ze dne 3.3.2011 a v závěru konstatoval, že na odvolací námitky žalovaný dostatečně nereflektoval, námitky zůstávají otevřeny a je třeba se s nimi na úrovni soudu vypořádat v rámci žaloby.

Žalovaný ve stanovisku k žalobě ze dne 8.8.2011 navrhl její zamítnutí. K výtce týkající se výroku rozhodnutí městského úřadu uvedl, že již byla prezentována v odvolání a žalovaný se k ní dostatečně vyjádřil v napadeném rozhodnutí na straně 6 a 7, na které odkazuje.

K námitce, že žalobci bylo znemožněno účastnit se přestupkového řízení, konstatoval, že se dostatečným a vyčerpávajícím způsobem vyjádřil k nesoučinnosti žalobce se správními orgány a proč byly splněny podmínky pro projednání věci v nepřítomnosti žalobce (viz str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí). K neakceptaci omluv žalobce třetími osobami se rovněž vyjádřil (viz str. 4 a 5).

Dále žalovaný zdůraznil, že se vypořádal se všemi odvolacími námitkami a že přezkoumání rozhodnutí o odvolání soudním orgánem není pokračováním odvolacího řízení. Žalovaný má za to, že předmět odvolacího řízení byl vyčerpán napadeným rozhodnutím.

V replice ze dne 17.11.2011 žalobce především znovu problematizoval výrok rozhodnutí městského úřadu s tím, že již sama tato vada by měla postačovat k navrhovanému zrušení rozhodnutí.

V souladu s § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

Pro potřeby soudního přezkumu je třeba z předloženého správního spisu konstatovat, že dne 5.11.2010 byl doručen městskému úřadu materiál Policie ČR, Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, odboru služby dopravní policie, Dálničního oddělení Ostrov u Stříbra, obsahující oznámení o přestupku proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu dle § 22 odst. 1 písm. f) bod 2 přestupkového zákona v souvislosti s porušením ust. § 18 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu ze dne 28.10.2010, z něhož byl podezřelý žalobce, spolu s přílohami.

Přípisem ze dne 8.11.2010 oznámil městský úřad žalobci zahájení řízení pro výše uvedený přestupek a předvolal jej k ústnímu projednání přestupku na 30.11.2010. Písemnost byla zaslána na adresu Za poštou 93/13, Praha 10 (tato adresa je uvedena jako trvalé bydliště v oznámení přestupku z 28.10.2010). Zásilka byla uložena na poště a po uplynutí úložní lhůty se vrátila nedoručená s údajem „adresát je na uvedené adrese neznámý“.

Přípisem ze dne 25.11.2010 městský úřad znovu oznámil žalobci zahájení řízení a předvolal jej k ústnímu projednání přestupku na 13.12.2010. Podle doručky byla písemnost zaslána na adresu ... a poštou doslána na adresu ..., kde žalobce zásilku osobně dne 1.12.2010 převzal. Na druhé straně přípisu je rukou učiněná poznámka: „telefonicky pro nemoc omluven“, k němuž je připojena paraфа (zřejmě oprávněné úřední osoby Bc. K.).

Spis dále obsahuje 4 faxové omluvy žalobce napsané na písemnosti o zahájení řízení, které byly odesílány dne 9.12.2010 v době od 13.12 do 13:45 hod. z čísla faxu 0420283853245 a e-mailovou zprávu odeslanou dne 13.12.2010 v 15:20 hod M.K. L.S. s předmětem: omluva z jednání – dodatečná; v textu je uvedeno, že jsou dle telefonického hovoru p. K. s p. K. zasílány dokumenty k omluvě z jednání. Přiložena je omluva žalobce napsaná na písemnosti o zahájení řízení dne 9.12.2010 a kopie rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti vystaveného žalobci dne 8.12.2010. K autorovi e-mailové zprávy je uvedeno: L.S., samostatný analytik – specialista pro SRM, advokátní kancelář...

Městský úřad znovu předvolal žalobce písemností ze dne 17.12.2010 k ústnímu jednání na den 21.1.2011, ve které mj. uvedl: „*V eventuálním případě Vaší opětovné pracovní neschopnosti se dostavte po telefonické dohodě první den po ukončení pracovní neschopnosti.*“

Pokud se nebudete moci dostavit ve stanovenou dobu, zavolejte na tel. č. 377 611 122, abychom mohli dohodnout jiný termín. ...při jednání doložíte doklad o pracovní neschopnosti, kvůli kterému bylo zrušeno jednání dne 13.12.2010.“ Předvolání obsahovalo dále obšírné poučení o procesních právech, včetně poučení, že *„Odmítnete-li se bez závažných důvodů dostavit, nebo jestliže se nedostavíte bez řádné omluvy, může být v souladu s ust. § 74 odst. 1 přestupkového zákona Váš přestupek projednán za Vaší nepřítomnosti.*“ Zásilka byla adresována na adresu firma ... Podle záznamu pošty na doručence byla zásilka dne 21.12.2010 uložena a dne 3.1.2011 vložena do schránky, a to v souladu s dispozicí městského úřadu.

Dne 21.1.2011 v 8:00 hod. provedl městský úřad ústní jednání v nepřítomnosti žalobce.

Ve spisu je založena omluva žalobce napsaná na předvolání k jednání odeslaná faxem dne 21.1.2011 ve 14:58 hod. ze stejného faxového čísla, jako předchozí, která zní *„z důvodu stále neschopnosti se p. Fr. D. nemohl dostavit.*“

Dne 7.2.2011 vyhotovil a dne 9.2. téhož roku vydal městský úřad rozhodnutí č.j. 2/OD-PŘEST/823/10-6. Jím uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dle ust. § 22 odst. 1 písm. f) bod 2 přestupkového zákona v souvislosti s porušením ust. § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu, kterého se měl žalobce dopustit způsobem popsáním v prvním odstavci odůvodnění tohoto rozsudku. Městský úřad dále uvedl, že *„Podle § 22 odst. 7 s přihlédnutím k ust. § 12 odst. 1, § 13 odst. 1 a § 14 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, se obviněnému ukládá sankce:*

- 1. Pokuta ve výši 5.000,-Kč (pět tisíc korun českých)**
- 2. Zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel v trvání 6 měsíců**
- 3. Podle § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je obviněný povinen uhradit náklady řízení stanovené v souladu s ustanovením čl. 1 bod 1 vyhl. MV ČR č. 340/2003 Sb., na částku 1.000,-Kč.**“

Městský úřad rozhodnutí odůvodnil a připojil obsáhlé poučení. Žalobce osobně převzal zásilku s rozhodnutím dne 21.2.2011.

Dne 4.3.2011 bylo doručeno městskému úřadu odvolání žalobce. V něm především namítal nedostatečné poučení v rozhodnutí, vadný výrok o sankci za přestupek, nesouhlasil s hodnocením omluvy a poukazoval na závažné zdravotní problémy, kterými trpěl, tvrdil zkrácení práva na spravedlivý proces provedením jednání v jeho nepřítomnosti, zpochybňoval přesnost měření a okolnost, že přestupek spáchal (zatím mu nebyl předložen žádný nezpochybnitelný důkaz o tom, že přestupek spáchal), zpochybňoval formu zavinění a správnost údaje o záznamu v evidenční kartě řidiče.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 14.6.2011, č.j. DSH/3169/11, odvolání zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí zrekapituloval dosavadní průběh přestupkového řízení a vypořádal se podrobně s odvolacími námitkami žalobce. Na závěr žalovaný uvedl, že *„...přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu. Tento přezkum byl odvolacím orgánem uplatněn a nebyly shledány závady, které by mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními*

předpisy. Dále odvolací orgán na základě ust. § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává správnost napadeného rozhodnutí jen v rozsahu námitek, což bylo učiněno s tím, že rozhodnutí je správné, jinak vyžaduje-li to veřejný zájem, což shledáno nebylo.“.

Při ústním jednání oba účastníci setrvali na petitech navrhovaných v písemných podáních, na důvodech, na jejichž základě k nim dospěli, a svoji argumentaci rozhojnili. Zástupce žalobce k nepřítomnosti žalobce při projednávání věci konstatoval, že v době nařízení prvního i druhého ústního jednání byl prokazatelně ve stavu pracovní neschopnosti. Pokud se jedná o omluvy žalobce, učinil je s ohledem na své zdravotní možnosti prostřednictvím kanceláře ..., jejíž sídlo se nalézá naproti provozovně firmy... a kromě toho v těsné blízkosti skutečného bydliště žalobce. V době pokračující pracovní neschopnosti žalobce nebyl schopen fyzicky učinit více. Prokazatelně nebylo rozhodnuto dne 21.1.2011, takže i v případě omluvy až odpoledne toho dne a nikoliv v 8 hodin ráno, muselo být projednávajícímu úředníku jasné, že se jedná o prokazatelně nemocného občana, navíc v pracovní neschopnosti. Za podstatné označil i to, že si městský úřad neověřil, zda státem aprobovaná pracovní neschopnost byla či nebyla ukončena. Žalovaný nereagoval na žalobcovu námitku, pokud jde o nezákonnost rozhodnutí ve smyslu toho, že ve výrokové části o potrestání je zahrnut rovněž správní poplatek za projednání věci. Jedná se evidentně nejen o formální, ale i materiální nesprávnost. Žalovaný zdůraznil, že omluvu žalobce z ústního jednání dne 13.12.2010 městský úřad akceptoval, a proto bylo nařízeno ústní jednání nové na 21.1.2011. Z tohoto ústního jednání žalobce omluvila třetí osoba, a to pouze faxem. Podání nebylo nikterak doplněno zákonem předvídaným způsobem a dokonce důvod omluvy nebyl nikterak doložen. Nebylo tak možné omluvu uznat jako náležitou. Poznamenal, že žalobce svoji omluvu nedoplnil ani následně, a to ani např. v rámci odvolání. Ústní jednání se tak konalo v souladu s ust. § 74 odst. 1 přestupkového zákona v nepřítomnosti žalobce. Ohledně výroku o náhradě nákladů řízení podotkl, že žalobce již v odvolání uváděl, že tato náhrada není předpokládána jako sankce, neboť se o sankci nejedná. Je tedy zřejmé, že toto formální pochybení městského úřadu žalobce nikterak nekrátilo na právech.

Podle § 22 odst. 1 písm. f) bod 2 přestupkového zákona v rozhodném znění *přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla překročí nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zvláštním právním předpisem nebo dopravní značkou v obci o 40 km.h⁻¹ a více nebo mimo obec o 50 km.h⁻¹ a více.*

Podle § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu v rozhodném znění *řidič motorového vozidla o maximální přípustné hmotnosti nepřevyšující 3.500 kg a autobusu smí jet mimo obec rychlostí nejvýše 90 km.h⁻¹; na dálnici a silnici pro motorová vozidla rychlostí nejvýše 130 km.h⁻¹. Řidič jiného motorového vozidla smí jet rychlostí nejvýše 80 km.h⁻¹.*

Soud neshledal důvodným žalobní bod týkající se výroku o nákladech řízení.

Žalobce stejnou námitku uplatnil v podaném odvolání a žalovaný se s ní vypořádal v napadeném rozhodnutí. Uvedl, „...že se ztotožňuje s námitkou odvolatele, že náklady řízení nelze považovat za sankci. Jedná se o zvláštní povinnost ukládanou správním orgánem k úhradě nákladů, které správnímu orgánu vznikly v souvislosti s projednáním přestupku odvolatele. Odvolací správní orgán však uvádí, že správní orgán I. instance uložil tuto

povinnost v souladu se zákonem i v zákonem uvedené výši s odkazem na správné zákonné ustanovení. V tomto případě se tak jednalo o vadu, o níž nelze mít důvodně za to, že mohla mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popř. na správnost, a tedy odvolací správní orgán k této vadě v souladu s ust. § 89 odst. 2 správního řádu nepřihlížel. “

Podle § 68 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků (odst. 1). *Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 (odst. 2 věta první). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; (odst. 2 věta poslední před středníkem). Podle § 79 správního řádu rozhodnutí ve věci nákladů řízení může být ve výrokové části jiného rozhodnutí nebo může být vydáno samostatně; lze je vydat i v průběhu řízení (odst. 2, věta první).*

Přestupkový zákon explicitně pro případ, že je obviněný z přestupku uznán vinným, stanoví v § 77 pro výrok rozhodnutí taxativně další speciální náležitosti. Takový výrok *musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o započtení doby do doby zákazu činnosti, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení.*

Vzhledem ke zvláštní úpravě přestupkového zákona ohledně výroku o nákladech řízení v § 77, je vyloučeno použití shora citované obecné úpravy v § 79 odst. 2, věta první správního řádu. To znamená, že o náhradě nákladů přestupkového řízení je povinen správní orgán rozhodnout ve stejném správním aktu, ve kterém rozhoduje o vině a sankci. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení je vedle rozhodnutí o vině a sankci co do předmětu relativně samostatným rozhodnutím. Proto každé z těchto rozhodnutí v užším slova smyslu musí mít svůj výstup ve vlastním samostatném výroku s oporou v ustanovení, podle kterého bylo rozhodováno. Z hlediska srozumitelnosti výrokové části rozhodnutí (správního aktu), která obsahuje více výroků, je žádoucí, aby byly jednotlivé výroky jasně a jednoznačně odděleny. To lze učinit různými způsoby, např. graficky, číselně apod.

V posuzovaném případě rozhodnutí městského úřadu obsahuje v souladu s ust. § 77 přestupkového zákona jak výrok o vině žalobce a uložených sankcích a jejich výměře, tak výrok o náhradě nákladů řízení. Oba výroky jsou řádně opřeny o konkrétní ustanovení přestupkového zákona, výrok o nákladech řízení navíc odkazuje na ustanovení příslušné vyhl. ministerstva vnitra (byť jen na novelu vyhl. č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích) ve smyslu § 79 odst. 1 téhož zákona. Z porovnání formulace návětí (*...se obviněnému ukládá sankce*) a obsahu bodů 1., 2. a 3. je však na první pohled zcela zřejmé, že co do předmětu úpravy (*pokuta ve výši..., zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení... x náklady řízení*) a označení ustanovení, o které je výrok opřen (§ 22 odst. 7, § 12 odst. 1, § 13 odst. 1 a § 14 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích x § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb.), jde v jednotlivých bodech o nesourodé podmnožiny a že o rozhodnutí o sankci se jedná pouze v bodě 1. a 2., kdežto v případě bodu 3. rozhodl městský úřad o jiném předmětu, konkrétně o náhradě nákladů řízení. S žalobcem lze tudíž souhlasit potud, že subsumoval-li městský úřad výrok rozhodnutí o náhradě nákladů řízení pod položku č.3. uložených sankcí, dopustil se pochybení. Uvedené pochybení však spočívalo „jen“ ve vadném

členění jinak zcela legálních výroků rozhodnutí. Soud nesdílí právní názor žalobce, že jde o pochybení zásadního charakteru a že „*tato věc sama o sobě by měla postačovat k navrhovanému zrušení jak správního rozhodnutí druhého, tak i prvního stupně...*“. V jeho důsledku se fakticky pouze mírně (spíše opticky) snížila srozumitelnost či přehlednost výrokové části rozhodnutí, pochybení však rozhodně nemohlo mít vliv na soulad rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost. Ostatně i sám žalobce v odvolání uváděl, že náhrada nákladů řízení by „*...měla být samostatná část rozhodnutí, která nemůže být pojímána jako sankce vůči obviněnému ve správním řízení.*“ Pakliže podle ust. § 89 odst. 2, věta druhá před středníkem správního řádu platí, že odvolací orgán *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 nepřihlíží*, žalovaný nepochybil, když jím prokazatelně seznanou vadu řízení neodstranil a ponechal znění výrokové části v plném rozsahu v původní podobě.

Jelikož žalobcem vytýkaná vada výrokové části rozhodnutí není nezákonností, jak tvrdil žalobce při ústním jednání, ale podle názoru soudu vadou řízení bez vlivu na hmotněprávní posouzení (tj. nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé), nemohl být žalobce s prvním žalobním bodem úspěšný.

Za nedůvodný soud považuje žalobní bod o tvrzeném porušení práva žalobce na spravedlivý proces, protože mu městský úřad zabránil v účasti na ústním jednání a žalovaný se s obsahově stejnou odvolací námitkou náležitým způsobem nevypořádal.

Podle § 59 správního řádu *správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná. Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.*

Podle § 74 odst. 1 přestupkového zákona *o přestupku koná správní orgán v I. 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.*

Žalobce v podané žalobě netvrdí, že mu předvolání k ústnímu jednání na den 21.1.2011 nebylo doručeno nebo že by jej městský úřad předvolal k ústnímu jednání v rozporu s ustanovením § 59 věty první, druhé a třetí správního řádu. Doručením předvolání vzniká předvolané osobě povinnost dostavit se včas na místo správním orgánem v předvolání určené (věta čtvrtá před středníkem § 59 správního řádu). Spor mezi účastníky řízení se koncentruje do otázky, zda žalobce byl řádně z ústního jednání omluven či nikoliv, potažmo do otázky, zda byly pro konání ústního jednání v jeho nepřítomnosti splněny všechny podmínky stanovené v § 74 odst. 1 přestupkového zákona.

Městský úřad zdůvodnil projednání přestupku v nepřítomnosti žalobce tím, že se z jednání neomluvil. Faxová omluva byla doručena sice dne 21.1.2011, avšak až ve 14:58 hod (žalobce byl předvolán k ústnímu jednání na 8:00 hod a v tuto dobu bylo podle protokolu jednání také zahájeno), omluva nebyla řádným způsobem doložena, neboť faxové podání nebylo doplněno ve smyslu § 37 odst. 2 a odst. 4 správního řádu, a omluvu učinila osoba odlišná od žalobce, ačkoliv městskému úřadu nebylo známo, že by byl žalobce někým zastoupen. Pro možnost omluvy a domluvy byl v předvolání uveden telefonní kontakt.

Žalovaný se ztotožnil s důvody, pro které považoval městský úřad jednání v nepřítomnosti žalobce za legální postup (zejména viz str. 5 napadeného rozhodnutí). Argumentaci městského úřadu dále podpořil tím, že uvedl: „*Na faxové omluvě ze dne 9.12.2010 je alespoň podpis odvolatele (ten již absentuje na faxové omluvě ze dne 21.1.2011), avšak e-mailová zpráva s kopií rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti, zaslána třetí osobou (správním orgánům neznámou) obsahuje tvrzení, že je doklad o dočasné pracovní neschopnosti zaslán na základě telefonického hovoru s oprávněnou úřední osobou. Je tedy evidentní, že odvolatel byl telefonicky „omlouván“, avšak neoprávněnou osobou. Omluva musí být učiněna účastníkem řízení řádně (písemně doložená) a včas (výjimkou jsou akutní zdravotní potíže). K pracovní neschopnosti odvolací správní orgán uvádí, že si správní orgán I. instance oprávněně nemohl být vědom, že odvolatelova neschopnost pokračuje. V kopii rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti je uvedeno „datum vystavení“ 8.12.2010 a „práce neschopen od“ 8.12.2010. Není uvedeno datum další kontroly či návštěvy lékaře. Proto se nemusel správní orgán I. instance domnívat, že bude pracovní neschopnost trvat i např. v lednu 2011. Odvolatel byl řádně poučen, že pokud se nedostaví bez řádné omluvy (což ze strany odvolatele či kohokoli jiného nebylo) či důležitého důvodu, může být přestupek projednán v odvolatelově nepřítomnosti. Současně byl poučen o tom, že po skončení ústního jednání bude mít možnost se vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí a byl poučen o dalších právech, které může realizovat v průběhu ústního jednání. Nebylo vadou správního řízení, když se bez řádné omluvy odvolatel ke správnímu orgánu I. instance nedostavil a věc byla projednána v odvolatelově nepřítomnosti, což bylo v souladu s ust. § 74 odst. 1 přestupkového zákona. V postupu správního orgánu I. instance, který nařídil ústní jednání celkem na dva termíny, ač omluvy nebyly řádné, nebyly shledány vady či nezákonnosti, natož, že by odvolatel tímto měl utrpět škody na svých procesních právech.“*

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12.3.2009, č.j. 7As 9/2009-66, uvedl, že z „§ 74 odst. 1 zákona o přestupcích a § 59 správního řádu z roku 2004, které hovoří nikoli o „omluvě předem“, ale o „náležité omluvě“, resp. o „bezodkladné omluvě správnímu orgánu s uvedením důvodů“, nelze dovozovat, že tato omluva musí být nezbytně učiněna před provedením samotného úkonu správního orgánu. Právě naopak, i omluva s určitým odůvodněním časovým odstupem od události, která bránila obviněnému z přestupku v účasti u ústního jednání (např. náhlé onemocnění, úraz, hospitalizace, upoutání na lůžko, které bránilo uvedené omluvě), může podle konkrétních okolností splňovat znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu.“

K interpretaci pojmu „náležitá omluva“ nebo „důležitý důvod“ se dále vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13.9.2007, č.j. 7As 34/2007-56. Uvedl, že „za vadu řízení by bylo třeba považovat stav, pokud by věc byla projednána v nepřítomnosti

obviněného z přestupku, který se sice nedostavil bez náležité omluvy, ale byla by zde existence důležitého důvodu. Z hlediska povinnosti součinnosti obviněného z přestupku však musí správní orgán i při existenci důležitého důvodu vyhodnotit též závažnost skutečnosti, pro kterou mu obviněný z přestupku nedoručil náležitou omluvu. Na druhou stranu náležitá omluva vždy předpokládá existenci důležitého důvodu.“ Ve stejném rozsudku soud konstatoval: „Hodnocení toho, zda se v konkrétním případě jedná o náležitou omluvu, resp. důležitý důvod, provádí správní orgán i s ohledem na dosavadní průběh řízení. Proto i důvod, který může být dostatečný pro přeložení prvního ústního jednání, již nemusí být dostatečný i pro jeho další přeložení.“

Ke stejné otázce též soud uvedl v rozsudku ze dne 30.5.2008, č.j. 2As 16/2008-41, že: *„...posouzení náležitosti omluvy nebo důležitosti důvodu bránícího účasti u jednání spadá do diskrečního oprávnění svěřeného správnímu orgánu ustanovení § 74 zákona o přestupcích. Naposledy citované ustanovení, stejně jako žádné jiné ustanovení zákona o přestupcích, neobsahuje definici pojmu „náležitá omluva“ či „důležitý důvod“, stejně jako neobsahuje výslovnou podmínku, aby tvrzená nemoc, má-li být důvodem podle § 74 zákona o přestupcích, nutně musela být prokázána průkazem práce neschopného občana. Uznal-li tedy správní orgán I. stupně jako důvod neúčasti žalobce u ústního jednání dne 16.12.2005 pouze písemné oznámení jeho právního zástupce, že se žalobce pro nemoc nemohl dostavit, aniž by současně s touto omluvou byl předložen doklad o pracovní neschopnosti, pohyboval se v mezích správního uvážení a stručně řečeno takovou omluvu mohl uznat jako náležitou...“.*

Ze shora předestřené argumentace napadeného rozhodnutí je nepochybné, že se žalovaný při posouzení podmínek pro konání ústního jednání v nepřítomnosti žalobce pohyboval v intencích právních názorů vyslovených k ust. § 74 přestupkového zákona Nejvyšším správním soudem. Jakkoliv se soud částečně s argumentací správních orgánů obou stupňů neztotožňuje, závěr, že omluva žalobce nebyla omluvou řádnou, považuje za správný a zákonný.

Na rozdíl od správních orgánů obou stupňů zastává soud názor, že omluva účastníka řízení z neúčasti na ústním jednání není podáním ve smyslu § 37 správního řádu a proto na omluvu nelze aplikovat ani ustanovení § 37 odst. 2 a 4 téhož zákona.

V průběhu správního řízení, včetně řízení přestupkového, činí účastníci řízení vůči správnímu orgánu řadu úkonů, které se liší nejen obsahem, ale také svou povahou a významem pro další průběh řízení. Zásadní význam mají takové úkony účastníka řízení, kterými realizuje svá procesní práva a na které je správní orgán povinen reagovat zákonem předepsaným způsobem (např. žádost účastníka řízení o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 správního řádu a tomu odpovídající povinnost správního orgánu o takové žádosti rozhodnout; zpětvzetí žádosti účastníka řízení a tomu odpovídající povinnost správního orgánu zastavit řízení o takové žádosti, apod.). Naproti tomu stojí řada úkonů méně významných, které nelze považovat za projev realizace procesních práv účastníka. Jde o úkony, jimiž účastník řízení např. „jen“ správní orgán informuje o určitých skutečnostech (např. sdělení, že z důvodu služební cesty se neúčastní výslechu svědka, sdělení adresy navrženého svědka, sdělení, že došlo ke změně adresy jeho trvalého bydliště, apod.). Význam první skupiny úkonů je důvodem, pro který správní řád stanoví výkladové pravidlo (§ 37 odst. 1, věta druhá s.ř.), jejich obecné obsahové náležitosti (§ 37 odst. 2 s.ř.), předepisuje postup

správního orgánu pro situaci, kdy úkon předepsané náležitosti nemá (§ 37 odst. 3 s.ř.), upravuje formu úkonu (§ 37 odst. 4 s.ř.), místo podání a definuje okamžik, kdy je úkon učiněn (§ 37 odst. 6 s.ř.). Druhá skupina úkonů účastníků řízení je právem předvídaná, nikoliv však blíže upravená, tedy neformální. Obecným zákonným označením úkonů náležejících do skupiny první je „podání“, naproti tomu pro úkony skupiny druhé správní řád společné označení nezavádí.

Jelikož § 59 správního řádu ani § 74 odst. 1 přestupkového zákona nestanoví pro omluvu žádné obsahové ani formální náležitosti a současně tímto úkonem účastník řízení nerealizuje žádné procesní právo, nýbrž pouze omlouvá svoji neúčast při ústním jednání, ke kterému byl řádně předvolán, nepřichází v úvahu subsumpce takového úkonu (tj. omluvy) účastníka řízení vůči správnímu orgánu pod pojem „podání“.

Právní názor shora nalézá oporu ve druhém vydání publikace Správní řád – Komentář (JUDr. Josef Vedral, Ph.D., BOVA POLYGON, Praha 2006; 2012), kde autor k ust. § 37 správního řádu mimo jiné uvádí: *„Podáním není jen žádost nebo návrh na zahájení řízení, což je jen jedna forma podání (§ 45 odst. 1), ale jakýkoliv úkon účastníka řízení směřující vůči správnímu orgánu, jímž účastník řízení uplatňuje svá procesní práva či se domáhá uplatnění svých procesních práv, např. žádost o prominutí zmeškání úkonu (§ 41), návrh na provedení důkazu (§ 36 odst. 1 ve spojení s § 52), vzdání se práva na odvolání (§ 81 odst. 3), uznání převzetí písemnosti podle § 20 odst. 5, stížnost podle § 175, žádost o uznání úkonů učiněných jinou osobou než zástupcem podle § 34 odst. 4, požádání o prominutí úkonu podle § 41 odst. 2 atd.“* (str. 408). Ve stejném Komentáři k ust. § 59 správního řádu pak konstatuje, že *„Správní řád nestanoví, jakou formou se má předvolaný správnímu orgánu omluvit, je tedy možný v zásadě jakýkoliv způsob (osobní omluva, omluva prostřednictvím telefonu, faxu, e-mailu atd.).“* (str. 556).

Vycházejí z nastíněného názoru nemohla obstát argumentace správních orgánů obou stupňů, že se žalobce řádně neomluvil, protože faxové podání nebylo doplněno ve lhůtě pěti dnů ve smyslu § 37 odst. 2 a odst. 4 správního řádu. Z hlediska formy úkonu již ke splnění zákonného požadavku řádné, resp. náležité omluvy ve smyslu § 59 správního řádu a § 74 odst. 1 přestupkového zákona zcela postačovala sama faxová omluva žalobce.

Podle názoru soudu nemůže být na překážku závěru o náležité a řádné omluvě účastníka řízení ani fakt, že omluvu doručí nebo vyřídí za něj osoba od účastníka řízení odlišná. Správní řád i přestupkový zákon klade povinnost omluvy na bedra předvolaného účastníka řízení. Zda tuto povinnost splní sám či prostřednictvím jiné osoby, je podle názoru soudu nerozhodné. Podstatné však je, že případné negativní právní důsledky z nesplnění či nedostatečného, případně opožděného splnění povinnosti omluvit se (pokuta, předvedení, provedení jednání v nepřítomnosti obviněného) nese vždy účastník řízení.

Soud shodně s žalovaným sdílí názor, že omluva nebyla řádná, protože nebyla včasná, slovy zákona bezodkladná. Požadavek bezodkladnosti takové omluvy nemůže být naplněn, jestliže je nařízeno ústní jednání na 8,00 hodin a faxová omluva je doručena v den konání ústního jednání ve 14:58 hod. Z obsahu správního spisu se přitom nenaznačují žádné mimořádné okolnosti, na základě nichž by ve světle judikatury shora i taková omluva byla

bezodkladná. Mimořádnou okolností ještě nemůže být sama existence pracovní neschopnosti. Tou by se mohla stát pouze ve spojení s dalšími konkrétními skutečnostmi, které žalobci objektivně znemožnily omluvit se bezodkladně, tj. v co nejkratší době po vzniku překážky bránící účasti na nařízeném jednání. Žalobce však takové konkrétní mimořádné okolnosti neuváděl ani v odvolání proti rozhodnutí městského úřadu, ani v žalobě a dokonce ani při ústním jednání u soudu (pouze tvrdil, že nic víc učinit nemohl, nespecifikoval však proč). Pakliže žalobce bez závažných důvodů neučinil omluvu bezodkladně, žalovavý důvodně uzavřel, že ji nelze považovat za omluvu náležitou ve smyslu § 74 odst. 1 přestupkového zákona.

Žalobcova omluva nebyla řádná ani proto, že z obsahu kopie pracovní neschopnosti doručené dne 13.12.2010 e-mailem městský úřad z důvodů uvedených v napadeném rozhodnutí nemohl usuzovat, že pracovní neschopnost stále trvá. Byť žalobce byl řádně poučen ve smyslu § 74 odst. 1 přestupkového zákona, požadavek doložení důvodu nepřítomnosti při ústním jednání dne 13.12.2010 mu byl znám z předchozí omluvy a navíc doložení dokladu o pracovní neschopnosti městský úřad znovu požadoval v předvolání k ústnímu jednání na den 21.1.2011, žalobce trvání pracovní neschopnosti ničím nedoložil nejen při omluvě, avšak ani později, např. spolu s podaným odvoláním. Ostatně jen u tvrzení zůstalo i v průběhu soudního přezkumu.

Za potřebné považuje soud opětovně zdůraznit, že povinnost náležité omluvy je výslovně zákonem stanovena předvolané osobě. Žalobce tak nemohl oprávněně očekávat, že městský úřad sám ověří u ošetřujícího lékaře, zda dočasná pracovní neschopnost, o níž již dříve správnímu orgánu zaslal doklad, trvá či nikoliv. Městský úřad současně neporušil žádnou zákonem uloženou povinnost, pokud z vlastní iniciativy nečinil kroky k ověření. Taková povinnost mu totiž nevyplývá z žádného konkrétního ustanovení správního řádu či přestupkového zákona a nelze ji dovodit ani ze základních zásad činnosti správních orgánů (§§ 2 až 8 správního řádu).

Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud ve výše zmiňovaném rozsudku ze dne 13.9.2007, č.j. 7 As 34/2007-56, i při existenci důležitého důvodu je nezbytné vyhodnotit závažnost skutečnosti, pro kterou obviněný z přestupku nemožnost dostavit se na předvolání náležitě neomluvil.

Porušení práva žalobce na spravedlivý proces z popsaných důvodů soud neshledal.

Opodstatněností poslední žalobní výtky, v níž žalobce uváděl, že žalovaný na jeho odvolací námitky dostatečně nereflektoval, námitky zůstávají otevřeny a je třeba se s nimi na úrovni soudu vypořádat v rámci žaloby, přičemž součástí žaloby učinil text odvolání, se soud nemohl zabývat.

Podle § 2 s.ř.s. *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.* Podle § 65 odst. 1 s.ř.s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se*

zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle § 71 odst. 1 s.ř.s. žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat mimo jiné žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné.

V rozsudku ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78 (č. 2162/2011 Sb. NSS) rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl „...správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmito požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“ V té souvislosti formuloval následující právní větu: „Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.“

Žalobcem zvolená obrana nemůže být považována za žalobní bod, který by odpovídal výše předestřeným požadavkům a byl způsobilý projednání. Úkolem soudu ve správním soudnictví není „dovypořádat“ odvolací důvody za odvolací orgán a už vůbec ne provést selekci těch odvolacích námitek z jejich množiny, na které žalovaný dostatečně nereflektoval. Takový postup by fakticky znamenal převzetí funkce žalobcova advokáta, jak přílehavě uvedl Nejvyšší správní soud v posledně citovaném rozsudku.

Soud po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba nebyla důvodná a proto ji v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl (výrok I.).

Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s.ř.s. nepřiznal, protože žalobce ve věci úspěch neměl a žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení výslovně vzdal (výrok II.).

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 Plzni dne 11. března 2013

JUDr. Jana Daňková, v.r.
samosoudkyně

Za správnost vyhotovení: Martina Kerberová