



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **D. K.**, zastoupený Mgr. Pavlem Pěnkavou, advokátem se sídlem Místecká 258, Ostrava - Hrabová, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem ul. 28. října 117, Ostrava - Moravská Ostrava a Přívoz, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 11. 2013, č. j. 58 A 47/2011 - 26,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 11. 2013, č. j. 58 A 47/2011 - 26, rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 1. 7. 2011, sp. zn. DSH/30278/2011/Slo, č. j. MSK 99589/2011, a rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ze dne 9. 5. 2011, č. j. SMO/130954/11/DSČ/Jav, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Pěnkavy, advokáta, na nákladech řízení o žalobě 6.800 Kč a na nákladech řízení o kasační stížnosti 3.400 Kč, oboje do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 26. 11. 2013, č. j. 58 A 47/2011 - 26, zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „stěžovatel“) ze dne 1. 7. 2011, č. j. MSK 99589/2011, a rozhodnutí Magistrátu města Ostravy (dále jen „magistrát“) ze dne 9. 5. 2011, č. j. SMO/130954/11/DSČ/Jav., kterým byl žalobce (dále jen „účastník řízení“) uznán vinným tím, že dne 21. 2. 2011 v 15:17 hod. na dálnici D1 v katastru obce Klímkovice ve směru na Brno řídil návěsovou soupravu, tahač zn. SCANIA, RZ X, s návěsem zn. Schwarzmüller, RZ X, přičemž nerespektoval dopravní značku „B22a“ – zákaz předjíždění pro nákladní automobily, a v její působnosti předjížděl jiná vozidla. Účastník řízení tímto svým jednáním porušil ust. § 4 písm. c) zákona č.

361/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů v návaznosti na ust. § 9 odst. 1 písm. y) vyhlášky č. 30/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a spáchal tak přestupek podle ust. § 22 odst. 1 písm. f) bod 7 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), za který mu byla uložena pokuta ve výši 5.000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců. V odůvodnění rozsudku se krajský soud zabýval otázkou oprávněnosti jediné žalobní námitky, a to že účastník řízení neměl v řízení před správním orgánem možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, protože bylo vydáno po jednání, ze kterého se účastník řízení omluvil a u něhož důvod své omluvy dodatečně prokázal. Krajský soud se neztotožnil s názorem stěžovatele, že omluva účastníka řízení nesplňovala zákonné náležitosti, a naopak ji vyhodnotil jako náležitou. Jednalo se totiž o omluvu učiněnou předem, tedy bezodkladně, a její důvod účastník řízení dodatečně prokázal. Krajský soud v tomto směru poukázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 - 66, podle kterého pochybnosti o tom, zda byl obviněný k ústnímu projednání přestupku řádně předvolán, tj. zda měl možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, možnost navrhopat důkazy na svou obhajobu, a o tom, zda se odmítl dostavit k projednání věci nebo zda se nedostavil bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu, postihují ve svém důsledku i zjištěný skutkový stav věci, který se stal podkladem pro správní rozhodnutí. Ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích hovoří o „náležité omluvě“ a ust. § 59 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), o „bezodkladné omluvě správnímu orgánu s uvedením důvodů“. Z těchto ustanovení proto nelze dovodit, že se účastník řízení musí vždy omluvit předem. To vždy závisí na okolnostech, za nichž došlo k pracovní neschopnosti. Obecně proto náležitou omluvou či bezodkladnou omluvou může být i omluva učiněná s určitým odstupem času po události, která měla nastat, jež podle konkrétních okolností splňuje znaky náležité či bezodkladné omluvy. Podle krajského soudu tedy nebyly splněny zákonné podmínky k tomu, aby magistrát projednal přestupek v nepřítomnosti účastníka řízení, jak to umožňuje ust. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. V důsledku toho se účastník řízení k podkladům rozhodnutí nemohl vyjádřit, čímž došlo k porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že účastník řízení byl předvolán k ústnímu jednání na den 3. 5. 2011, přičemž předvolání mu bylo doručeno dne 21. 4. 2011, kdy následně nastala fikce doručení. Skutečnost, že podle svého tvrzení o předvolání včas nedozvěděl, lze přičíst pouze k jeho tíži. Tvrzení účastníka řízení, že byl v době doručování předvolání v zahraničí, je podle stěžovatele zcela irelevantní, neboť tato skutečnost nebyla účastníkem řízení v řízení před soudem doložena a účastník řízení navíc ani nepožádal o určení neplatnosti doručení předvolání ve smyslu ust. § 24 odst. 3 správního řádu. Telefonickou omluvu z nařízeného ústního jednání a její následné doplnění e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu magistrát neuznal jako řádnou formu omluvy a požadoval její doplnění ve smyslu ust. § 37 odst. 4 správního řádu. Stěžovatel vytýkal krajskému soudu, že se nezabýval rozporem mezi tvrzeními účastníka řízení, který v telefonickém hovoru uvedl jako důvod své nepřítomnosti pracovní záležitosti a v pozdější e-mailové korespondenci již poukazoval na svoji pracovní neschopnost. Tento rozpor mohl svědčit o nevěrohodnosti tvrzeného odůvodnění omluvy. Podle stěžovatele je zřejmé, že pokud zdravotní stav umožňoval účastníku řízení dostavit

pokračování

se k lékaři, byl také schopen odeslat např. písemnou omluvu prostřednictvím pošty včetně kopie dokladu o pracovní neschopnosti, a to nejpozději dne 10. 5. 2011. Dne 13. 5. 2011 měl účastník řízení k dispozici osvědčení o pracovní neschopnosti, který však předložil magistrátu teprve dne 19. 5. 2011, tedy se zpožděním téměř tří týdnů ode dne, kdy pracovní neschopnost vznikla, resp. jednoho týdne ode dne, kdy lékař rozhodl o ukončení pracovní neschopnosti, resp. čtyř pracovních dnů ode dne, kdy pracovní neschopnost skončila. Taková omluva nemůže splňovat požadavky bezodkladnosti a odůvodněnosti, neboť účastníkovi řízení nebránila žádná překážka v předložení potvrzení o pracovní neschopnosti a tento ani takovou překážku nikdy netvrdil. Účastník řízení se v průběhu správního řízení a řízení před soudem ani jednou nevyjádřil ke svému jednání, které bylo předmětem řízení o přestupku, stejně tak nenavrl jediný důkaz na svoji obhajobu a nevznsl jedinou věcnou námitku. Nepřítomnost účastníka řízení nebránila tomu, aby magistrát rozhodl ve věci, neboť o přestupku bylo možné bez důvodných pochybností rozhodnout na základě podkladů obsažených ve spise. Stěžovatel rovněž poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázce první omluvy z nařízeného ústního jednání, totiž že i taková omluva za určitých okolností může vést k pochybnostem o své věrohodnosti. Stěžovatel rozporoval věrohodnost omluvy účastníka řízení a argumentaci krajského soudu, že i dodatečně doložená omluva může být omluvou náležitou, přičemž zdůraznil požadavek bezodkladnosti prokázání důvodu omluvy, který je splněn jen v případě, že je doložen s nezbytným časovým odstupem od pominutí překážky bránící v účasti na ústním jednání. Konečně stěžovatel namítal rozpor první části výroku krajského soudu se zákonem, neboť tento rozhodl o vrácení věci Magistrátu města Ostravy, přičemž podle dikce ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému. Věc tudíž měla být vrácena stěžovateli a nikoliv magistrátu. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svoji argumentaci obsaženou v žalobě.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu účastník řízení dne 2. 5. 2011 telefonicky kontaktoval magistrát, přičemž na následující den, tj. 3. 5. 2011, bylo nařízeno ústní jednání ve věci přestupku, kterého se měl účastník řízení dopustit dne 21. 2. 2011. Účastník řízení byl v rámci telefonického rozhovoru upozorněn, že jednání proběhne v jeho nepřítomnosti, pokud se nedostaví ze závažných důvodů s tím, že běžný výkon zaměstnání a pracovní zaneprázdnění není důvodem pro odročení ústního jednání, a tedy ani důvodnou omluvou. Současně byl účastník řízení pracovníkem magistrátu poučen o náležitostech a formě omluvy z jednání ve smyslu ust. § 37 odst. 1 správního řádu. Dále byl upozorněn, že jeho telefonická omluva je odmítnuta a že ani omluva formou běžného e-mailu bez zaručeného elektronického podpisu a prokázání důvodu omluvy nebude přijata. O půlnoci téhož dne byla magistrátu doručena e-mailem omluva účastníka řízení, v níž účastník řízení svoji neúčast u jednání zdůvodnil pracovní neschopností, kterou nijak nedoložil. Následující den

se v 7:30 hod konalo ve věci přestupku účastníka řízení ústní jednání, přičemž z protokolu o ústním jednání vyplývá, že účastník řízení se k jednání nedostavil, ač byl o následcích neomluveného nedostavení se poučen, a to nejen v písemně vyhotoveném předvolání, ale rovněž v průběhu telefonického rozhovoru. Dne 9. 5. 2011 vydal magistrát rozhodnutí, kterým byl účastník řízení uznán vinným ze spáchání projednaného přestupku. Toto rozhodnutí si účastník řízení osobně převzal dne 10. 5. 2011. Poté dne 19. 5. 2011 bylo magistrátu doručeno rozhodnutí o ukončení dočasné pracovní neschopnosti, ze kterého vyplývá, že účastník řízení byl práce neschopen od 2. 5. 2011 do 15. 5. 2011 a že o ukončení pracovní neschopnosti bylo rozhodnuto dne 13. 5. 2011.

Správní řád ani zákon o přestupcích nestanovují povinnost omluvit se z nařízeného jednání v určité lhůtě před jeho konáním. Naopak konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu dovozuje (např. rozsudek ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 - 66), že omluva z jednání může být učiněna i po jednání, ač pravý smysl má omluva učiněná předem. Z rozhodnutí o ukončení dočasné pracovní neschopnosti i z obsahu žaloby vyplývá, že důvod, pro který se účastník řízení neúčastnil ústního jednání, je dočasná pracovní neschopnost, která nastala dne 2. 5. 2011. Případná předchozí zahraniční cesta proto nemohla mít na uskutečnění omluvy vliv. Stěžovatelem uváděný nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2013, sp. zn. II. ÚS 2317/10, se zabývá pouze účinky doručení písemností, přičemž okamžik, ke kterému nastala fikce doručení, nemá vliv na možnost omluvit se z nařízeného ústního jednání.

Pokud se jedná o formu omluvy, lze odkázat na rozsudek ze dne 26. 5. 2011, č. j. 2 As 36/2010 - 58, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že i telefonická omluva je dostačující a z povahy věci dokonce nejlépe splňuje požadavek bezodkladnosti omluvy z neúčasti u nařízeného ústního jednání.

Otázka rozporu mezi tvrzeními účastníka řízení, kdy tento hovoří nejprve o pracovních důvodech a následně o pracovní neschopnosti, není pro posouzení dané věci podstatné. Na straně jedné se skutečně může jednat o rozpor, který by naznačoval účelovost odůvodnění omluvy účastníka řízení, na straně druhé může tento rozpor pouze indikovat rozdíl v chápání pojmů pracovní důvody a pracovní neschopnost.

Zásadní je otázka opožděnosti omluvy účastníka řízení, respektive opožděnosti doložení důvodu omluvy. V rozsudku ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 As 25/2013 - 23, vyslovil Nejvyšší správní soud tři podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby bylo možné považovat omluvu za náležitou. Jedná se o bezodkladnost omluvy, odůvodnění omluvy a doložení důvodu omluvy v rámci objektivních možností obviněného. Podle citovaného rozsudku „(...) obviněného z přestupku nestihá pouze povinnost tvrzení, ale též povinnost důkazní. Jinak by správní orgán stěží mohl důležitost důvodu v omluvě uvedeného zkoumat a hodnotit, ačkoliv v souladu se zákonem o přestupcích tak činit musí.“ Pokud stěžovatel argumentoval závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 - 66, pak stejně tak ani v daném případě se správní orgány dostatečně nezabývaly povahou dočasné pracovní neschopnosti účastníka řízení. Závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 5. 2011, č. j. 2 As 36/2010 - 65, se v dané věci neuplatní, protože skutkový stav, z něhož soud v citovaném rozsudku vycházel, byl

pokračování

prokázaný, co se týče povahy dočasné pracovní neschopnosti obviněného z přestupku. Magistrát tak podle názoru.

V posuzované věci nejsou známy bližší okolnosti pracovní neschopnosti účastníka řízení. Podle dílu II. rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti, který stěžovatel předložil Nejvyššímu správnímu soudu spolu s kasační stížností, byl účastník řízení práce neschopen od 2. 5. 2011 do 15. 5. 2011 z důvodu diagnózy podrážené pod statistickou značku nemoci „S060“. Není tedy zřejmé, do jaké míry byl účastník řízení v době pracovní neschopnosti svým zdravotním stavem omezen ve schopnosti činit běžné úkony. Bylo tak na magistrátu, aby vyzval účastníka řízení k prokázání rozhodných skutečností týkajících se důvodů omluvy. Protože tak magistrát neučil, konal ústní jednání a vydal rozhodnutí, porušil tím právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Není přitom rozhodné, že účastník řízení v odvolacím řízení a v řízení před soudem neuplatnil žádnou námitku vztahující se k přestupku, kterého se měl dopustit.

Na rozdíl od věci posuzované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 3 As 10/2013 - 32, na který stěžovatel poukazoval, nebyl účastník řízení předvoláván opakovaně, ale jednalo se o jediné nařízené ústní jednání ve věci, přičemž okolnosti nenasvědčovaly tomu, že omluva účastníka řízení je účelová nebo založená na vykonstruovaných důvodech a má za cíl protahovat řízení za situace, kdy po skutkové stránce o věci nejsou žádné pochyby (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2013, č. j. 7 Afs 87/2012 - 24, či ze dne 28. 6. 2012, č. j. 7 Afs 76/2011 - 80). V odvolacím řízení se pak stěžovatel zabýval v podstatě jen procesními otázkami, zejména důvody a včasností omluvy z jednání před správním orgánem I. stupně, nikoli skutkovými okolnostmi přestupku.

Proto stížní námitka týkající se nezákonnosti rozhodování v přestupkovém řízení bez účasti účastníka řízení u ústního jednání není důvodná.

Důvodnou je nicméně námitka, že krajský soud nesprávně rozhodl o vrácení věci k dalšímu řízení magistrátu, místo aby ji vrátil k dalšímu řízení stěžovateli. Podle ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. Krajský soud tedy pochybil, jestliže rozhodl o vrácení věci prvoinstančními správnímu orgánu.

Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil. Současně podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) části věty za středníkem ve spojení s § 78 odst. 3 s. ř. s. rozhodl o zrušení rozhodnutí stěžovatele i rozhodnutí magistrátu s tím, že věc se vrací stěžovateli k dalšímu řízení, neboť věcné důvody pro vydání napadeného rozsudku byly správné.

Ve věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez nařízení ústního jednání, jak umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil kromě napadeného rozsudku i rozhodnutí stěžovatele, rozhodl v souladu s ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. o náhradě nákladů za řízení o žalobě i o kasační stížnosti.

Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože účastník řízení měl v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů těchto řízení. V řízení o žalobě byl zaplacen soudní poplatek ve výši 2.000 Kč a odměna za právní zastoupení činila za dva úkony právní služby 2x 2.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání ve věci samé), náhrada hotových výdajů 2x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů]. Celková odměna náhrady nákladů za řízení o žalobě tak činí 6.800 Kč.

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože účastník řízení měl v řízení o kasační stížnosti úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly zaplacením odměny za právní zastoupení za jeden úkon právní služby 3.100 Kč (písemné podání ve věci samé a náhrady hotových výdajů 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 1 a 3 citované vyhlášky]. Celková částka odměny činí proto 3.400 Kč.

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

V Brně dne 27. února 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu