



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **JUDr. O. V.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2011, čj. MSK 200239/2011, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 11. 2013, čj. 58 A 11/2012 – 21,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Městský úřad Nový Jičín rozhodnutím ze dne 18. 10. 2011, čj. OD/33610/2011/Mi.-854, uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších přestupků. Žalobce se dopustil přestupku tím, že dne 20. 4. 2011 v 11:27 hod na silnici I/48 v katastru obce Šenov u Nového Jičína překročil nejvyšší povolenou rychlost jízdy osobního motorového vozidla mimo obec o 24 km/h (po odečtu možné odchylky +/- 3 % z naměřené rychlosti 118 km/h). Městský úřad uložil žalobci pokutu ve výši 1 500 Kč.

2. Žalovaný zamítl odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 16. 12. 2011, čj. MSK 200239/2011.

II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 4. 11. 2013, čj. 58 A 11/2012 – 21, zamítl. Rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

4. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody výslovně nepodřadil žádnému ustanovení § 103 s. ř. s., svým obsahem však odpovídaly důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

5. Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně posoudil přípustnost projednání přestupku v nepřítomnosti stěžovatele. Městský úřad vydal rozhodnutí o přestupku, aniž by poskytl stěžovateli skutečnou možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

6. V předvolání ze dne 16. 9. 2011 byl stěžovatel poučen o tom, že přestupek bude projednán v jeho nepřítomnosti, odmítne-li se dostavit bez závažných důvodů (což se nestalo) nebo nedostaví-li se bez náležité omluvy (což se rovněž nestalo). Z tohoto poučení podle stěžovatele vyplývá, že závažnost důvodů bude posuzována pouze jako součást odmítnutí dostavit se, nikoliv jako součást případné omluvy.

7. Stěžovatel trval na tom, že se předem omluvil telefonicky i písemně, a to z důvodů, které *„nebyly ani tak pracovní, jako spíše spočívaly v tom, že [mu] v účasti na projednání přestupku bránily [...] zákonné povinnosti advokáta“*. Stěžovatel se omluvil tři dny před termínem jednání, protože se do poslední chvíle snažil najít řešení, které by mu účast na projednání přestupku umožnilo. Před začátkem jednání stěžovatel vše písemně potvrdil.

8. V žádosti o omluvu z jednání stěžovatel navrhl výslech (všech) policistů, kteří prováděli zákrok. Městský úřad nevyhověl návrhu, ale ani jej nezamítl s uvedením důvodů.

9. Dále stěžovatel vytkl krajskému soudu, že se nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Podstatou žaloby byla především námitka porušení práva na spravedlivý proces ve správním řízení. Soud tuto vadu nenapravit. Pokud soud postupoval podle § 51 s. ř. s. (o čemž stěžovatel neví nebo mu to *„uniklo“*), byl tento postup s ohledem na podstatu žalobních námitek nesprávný.

IV.

10. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

11. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

12. Kasační stížnost není důvodná.

13. Nejvyšší správní soud přisvědčil krajskému soudu, že v předmětném správním řízení byly splněny podmínky pro konání ústního jednání v nepřítomnosti stěžovatele podle § 74 odst. 1 věty druhé zákona o přestupcích, protože omluva stěžovatele z jednání nebyla náležitá. Zároveň nemohl obstát názor stěžovatele, že je možné omluvit se z projednání přestupku i bez závažných důvodů, resp. že by se závažnost důvodů měla posuzovat pouze tehdy, pokud obviněný odmítne dostavit se k jednání.

14. Podle § 74 odst. 1 věty druhé zákona o přestupcích lze přestupek projednat v nepřítomnosti obviněného, *„jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu“*. Náležitá omluva přitom vždy předpokládá existenci důležitého důvodu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, čj. 7 As 9/2009 – 66).

15. Správní orgán je povinen respektovat základní právo obviněného na účast při jednání, ale není povinen přizpůsobit režim řízení a jeho průběh jakýmkoliv požadavkům a představám obviněného z přestupku, protože by mohl být ohrožen účel řízení (projednání přestupku ve lhůtě podle § 20 zákona o přestupcích). Správní orgány jsou v rámci své diskreční pravomoci oprávněny posoudit i důvodnost omluvy z jednání (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 2 As 16/2008 – 41, ze dne 27. 6. 2013, čj. 1 As 40/2013 – 34, nebo ze dne 23. 12. 2013, čj. 8 As 54/2013 – 29) a nemají povinnost vyzývat obviněného k doplnění důvodů omluvy (viz rozsudek téhož soudu ze dne 23. 10. 2013, čj. 9 As 6/2013 – 26).

16. Důvodnost uplatněné omluvy je třeba posoudit s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti. V nyní posuzované věci stěžovatel omlouval svou neúčast na projednání přestupku obecným tvrzením o zastupování klientů v rámci své advokátní praxe.

17. Zastupování klienta v rámci advokátní praxe není bez dalšího důvodem, který by správní orgán byl povinen automaticky uznat jako náležitou omluvu. Advokát může řešit kolidující jednání zpravidla substitucí. Obdobný názor zastává také Ústavní soud, podle kterého *„časová kolize zástupce mezi zastupováním u různých jednání (procesních úkonů) zpravidla není dostatečně závažným důvodem pro to, aby kterékoli již nařízené jednání (procesní úkon) bylo odročováno, neboť je na samotném zástupci, aby - bez újmy na procesním postavení a zájmech zastupovaného - nastalou kolizi podle své vůle a výběru řešil substitucí (§§ 16, 26 odst. 1 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii)“* (nález ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III ÚS 68/97, obdobně např. usnesení ze dne 19. 11. 2002, sp. zn. II. ÚS 100/02, nebo ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 3736/11). Přestože Ústavní soud vyslovil tyto závěry ve věcech, kdy advokát vystupoval v pozici zástupce účastníka řízení, Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od této judikatury v situaci, kdy advokát je sám účastníkem řízení o přestupku (obviněným) a omlouvá svou neúčast na jednání zastupováním klientů.

18. Po obviněném advokátovi je navíc možné spravedlivě požadovat, aby omluvu založenou na zastupování klienta řádně doložil. Především, aby prokázal, že skutečně zastupuje klienta v řízení, které ve své omluvě uvedl, a aby vysvětlil a prokázal, z jakých konkrétních důvodů nebylo možné zastupování klienta vyřešit prostřednictvím substitute, případně jiným způsobem.

19. Těmto požadavkům stěžovatel nedostál. V omluvě uvedl pouze datum a čas jednání u policejního orgánu v Mladé Boleslavi, u Okresního soudu v Děčíně a u Krajského soudu v Hradci Králové. Městský úřad a žalovaný nepovažovali tato tvrzení za dostatečná, protože stěžovatel nedoložil, že u těchto jednání bude zastupovat své klienty jako advokát a z webové stránky www.justice.cz, na kterou stěžovatel odkázal, nebylo možné tvrzené skutečnosti ověřit.

20. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Stěžovatel neprokázal, že mu zastupování klientů skutečně bránilo v možnosti účastnit se projednání přestupku, ani že zde existovaly objektivní okolnosti, které mu bránily uspořádat si své pracovní záležitosti takovým způsobem, který by umožnil jeho účast na předmětném jednání. V předvolání k jednání byl stěžovatel poučen, že pracovní důvody nebudou uznány jako náležitá omluva z jednání. Tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, že mu v účasti nebránily pracovní důvody, ale zákonné povinnosti advokáta, nemůže shora uvedené závěry nijak změnit.

21. Výklad stěžovatele, že je možné omluvit se z projednání přestupku z jakéhokoliv (i nezávažného) důvodu odporuje smyslu i účelu § 74 odst. 1 zákona o přestupcích i bohaté judikatuře Nejvyššího správního soudu k této otázce. Stěžovatel je přitom advokátem, u něhož se přiměřená znalost právních předpisů důvodně předpokládá. Pokud je jednotlivec příslušníkem určitého povolání nebo stavu, je zcela legitimní předpokládat, že je schopen jednat se znalostí a pečlivostí, která je s jeho povoláním nebo stavem spojena (srov. rozsudek ze dne 11. 6. 2013, čj. 8 Afs 31/2012 – 53, obdobnou zásadu v oblasti soukromého práva výslovně upravuje § 5 občanského zákoníku).

22. Správní orgány i krajský soud oprávněně přičetly stěžovateli k tíži také opožděnost omluvy. Z doručky založené na č. listu 5 správního spisu vyplývá, že stěžovatel osobně převzal předvolání k ústnímu jednání již dne 27. 9. 2011. Tuto skutečnost stěžovatel nijak nezpochybnil. Omluvu z jednání však zaslal městskému úřadu až dne 10. 10. 2011, tedy v den konání ústního jednání, navíc bezprostředně před jeho plánovaným zahájením. Podle doručky elektronické zprávy obsahující omluvu stěžovatele (č. listu 6 správního spisu) byla tato zpráva odeslána z emailové adresy stěžovatele dne 10. 10. 2011 v 7:57 hod, tedy pouhé tři minuty před jednáním, které bylo nařizováno na den 10. 10. 2011 v 8:00 hod. Z protokolu o jednání dále vyplývá, že stěžovatel učinil omluvu také telefonicky, ovšem teprve půl hodiny před plánovaným začátkem jednání. Ani tuto omluvu nelze považovat za včasnou a bezodkladnou s ohledem na tvrzený důvod. Jednání u správních orgánů i soudů bývají nařizována s nejméně 5 až 10 denním časovým předstihem (srov. § 49 správního řádu, § 115 o. s. ř., § 49 s. ř. s. a § 198 trestního řádu), stěžovatel se tedy o tvrzené překážce musel dozvědět dříve než dne 10. 10. 2011. Stěžovatel však nedoložil, jaké okolnosti mu bránily vyrozumět správní orgán bezprostředně poté, co se dozvěděl, že se nebude moci nařízeného jednání zúčastnit.

23. Tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, že se omluvil tři dny před nařízeným jednáním, nemá oporu ve správním spisu. Skutečnost, že dokument obsahující omluvu nese datum 7. 10. 2011 nemůže být rozhodná, protože jej stěžovatel odeslal správnímu orgánu až dne 10. 10. 2011 v 7:57 hod. Dřívější odeslání tohoto dokumentu stěžovatel neprokázal.

24. Včasnost omluvy je přitom jedním z kritérií, která je třeba hodnotit při posouzení, zda byla omluva „náležitá“ ve smyslu § 74 odst. 1 zákona o přestupcích (srov. také § 59 správního řádu, podle něhož je předvolaný povinen dostavit se včas na určené místo a nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit). Ustálená judikatura Nejvyšší správního soudu připouští, že kritérium včasnosti nevyžaduje, aby omluva byla učiněna vždy před začátkem jednání, byť takový postup obviněného je žádoucí. Omluva však musí být učiněna bezodkladně poté, kdy konkrétní skutkové okolnosti umožní obviněnému omluvu učinit (viz např. rozsudky ze dne 12. 3. 2009, čj. 7 As 9/2009 – 66, ze dne 26. 5. 2011, čj. 2 As 36/2010 – 58, nebo ze dne 17. 8. 2011, čj. 9 As 43/2011 – 67). Ze samotné podstaty náležité omluvy vyplývá jasná preference, aby taková omluva byla učiněna ještě před jednáním, resp. úkonem, jehož se má předvolaný zúčastnit. Možnost omluvit svou neúčast až dodatečně, tedy po takovém jednání či úkonu, nabývá své opodstatnění především tam, kde předchozí omluvu nebylo z objektivních příčin možno učinit předem.

25. Omluvil-li se stěžovatel bezprostředně před konáním jednání, přestože se o důvodu nemožnosti dostavit se k jednání musel dozvědět již s několikadenním časovým předstihem (opak stěžovatel netvrdil, ani neprokázal), a nedoložil, že mu ve včasném oznámení omluvy správnímu orgánu bránily konkrétní objektivní okolnosti, nelze takovou omluvu hodnotit jako náležitou.

26. Městský úřad postupoval v souladu s poučovací povinností i v souladu se zásadou součinnosti a v předvolání k jednání poučil stěžovatele o tom, že projednání přestupku může proběhnout i bez jeho přítomnosti, že omluva musí být uplatněna včas, musí obsahovat konkrétní důvody, včetně jejich doložení. Nedostatečná procesní obezřetnost stěžovatele, který je navíc advokátem, jde proto plně k jeho tíži.

27. Nejvyšší správní soud uzavřel, že městský úřad nepochybil, provedl-li ústní jednání dne 10. 10. 2011 bez přítomnosti stěžovatele a následně vydal rozhodnutí ve věci, aniž by nařídil náhradní ústní jednání. Neúčast stěžovatele nebránila v uskutečnění jednání a za existující důkazní situace nemohla ohrozit cíl předmětného řízení. V posuzované věci nebylo sporné, že stěžovatel byl řidičem vozidla, které zastavili příslušníci Policie ČR dne 20. 4. 2011 v katastru obce Šenov. Městský úřad měl k dispozici záznam o přestupku s fotografií vozidla stěžovatele a údajem o naměřené rychlosti prostřednictvím radarového zařízení R10C, ověřovací list vystavený pro toto měřicí zařízení a o výsledku měření neměl pochybnosti. Zjištěné skutečnosti potvrdil také výslech příslušníka Policie ČR V. N., který na místě zasahoval. V průběhu správního řízení stěžovatel nevzneshl žádné konkrétní výhrady, které by zpochybnil, že se dopustil vytčeného přestupku. Podmínky pro projednání přestupku v nepřítomnosti obviněného tak byly splněny. Městský úřad

neporušil právo stěžovatele na spravedlivý proces tím, že jeho omluvu z jednání nevyhodnotil jako důvod k odročení jednání.

28. Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že městský úřad vydal rozhodnutí o přestupku, aniž by poskytl stěžovateli skutečnou možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. V předvolání k ústnímu jednání ze dne 16. 9. 2011 městský úřad poučil stěžovatele, že bude mít možnost u ústního jednání uplatnit svá procesní práva, mimo jiné také právo vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Toto poučení bylo dostatečné pro zachování práva účastníka řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu, protože po skončení ústního jednání městský úřad žádné další podklady do spisu nezařadil. Účel § 36 odst. 3 správního řádu tím byl naplněn (srov. např. rozsudky ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 As 24/2009 – 65, č. 2063/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 5. 2012, čj. 3 As 12/2012 – 21). Podklady pro rozhodnutí obsažené ve správním spisu byly v okamžiku ústního jednání úplné a stěžovatel dostal příležitost se s nimi při ústním jednání seznámit. Skutečnost, že této možnosti stěžovatel nevyužil, nemůže na uvedeném závěru nic změnit. Svou neúčastí na jednání, kterou řádně neomluvil, se stěžovatel sám vzdal práva na seznámení se s podklady a vyjádření k nim (srov. např. rozsudky ze dne 22. 7. 2010, čj. 5 As 17/2010 – 111, nebo ze dne 12. 5. 2011, čj. 9 As 76/2010 – 76, nebo čj. 8 As 54/2013 – 29).

29. Dále Nejvyšší správní soud nepřisvědčil obecné námitce stěžovatele, že se krajský soud nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Tvrzení stěžovatele, že správní orgán nezjistil úplně skutkový stav, z provedených důkazů učinil logicky vadné závěry, a napadené rozhodnutí proto spočívá na nesprávném právním posouzení věci, byla natolik obecná, že nesplňovala požadavky na řádně uplatněný žalobní bod. Z těchto tvrzení nebylo patrné, jakých konkrétních pochybení se měly správní orgány dopustit. Žalobce je přitom povinen vylíčit již v žalobě, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc přitom musí být dán do souvislosti s konkrétními skutkovými výtkami (blíže viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 835/2006 Sb. NSS).

30. Měl-li stěžovatel další námitkou vytýkající krajskému soudu postup podle § 51 s. ř. s. na mysli, že nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí soudu bez nařízení jednání, nelze mu přisvědčit. Podle zmiňovaného ustanovení soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, „*jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*“ Z doručanky připojené k č. listu 13 spisu krajského soudu vyplývá, že výzva týkající se postupu podle § 51 s. ř. s. byla stěžovateli doručena dne 7. 5. 2012 fikcí v souladu s § 49 odst. 4 o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s. Písemnost byla dne 25. 4. 2012 uložena na poště a stěžovateli byla zanechána výzva k vyzvednutí v zákonné 10 denní lhůtě. Stěžovatel si písemnost nevyzvedl, proto se písemnost považuje posledním dnem této lhůty za doručenou, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Po uplynutí úložní doby byla písemnost stěžovateli vložena do domovní schránky. Stěžovatel na výzvu podle § 51 s. ř. s. nijak nereagoval, podmínky pro rozhodnutí ve věci samé bez nařízení jednání proto byly splněny.

31. Námitka stěžovatele, že městský úřad nevyhověl návrhu na výslech zasahujících policistů, ani jej nezamítl s náležitým odůvodněním je nepřípustná, protože stěžovatel vznesl tuto námitku až v kasační stížnosti. Soudní řád správní vyžaduje, aby již v žalobě byly uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud totiž musí dostat příležitost se řádně a v úplnosti se všemi žalobními námitkami vypořádat. Pouze tehdy, jestliže stěžovatel nemohl důvody v řízení před krajským soudem uplatnit, může o ně opřít kasační stížnost. Tak tomu v projednávaném případě nebylo a stěžovatel neprokázal skutečnosti, které by mu bránily předmětnou námitku uplatnit již v žalobě. K případným procesním pochybením ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. přitom krajský soud nemůže přihlídnout bez žalobní námítky (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, rozsudek ze dne 26. 5. 2011, čj. 2 As 36/2010 - 58, nebo ze dne 23. 12. 2013, čj. 8 As 53/2013 - 37). Nad rámec nezbytného odůvodnění Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že tvrzení stěžovatele neodpovídá postupu městského úřadu. Městský úřad provedl výslech pprap. N. a v odůvodnění rozhodnutí o přestupku se vypořádal s tím, proč výslech jednoho ze zasahujících policistů považoval za dostatečný.

32. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

33. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. dubna 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu