



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **O. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 5. 2013, č. j. KUOK 43260/2013, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 5. 2. 2015, čj. 76 A 26/2013-48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 5. 2. 2015, čj. 76 A 26/2013-48, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Městský úřad Lipník nad Bečvou, odbor dopravy, zahájil oznámením ze dne 21. 11. 2012 proti žalobci správní řízení, a to pro podezření ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), a přestupku podle § 83 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění do 31. 12. 2014. Těchto přestupků se měl žalobce dopustit tím, že řídil vozidlo, na kterém nebyla umístěna tabulka registrační značky, pouze za předním sklem byla umístěna tabulka zvláštní registrační značky pro jednorázové časově omezené použití, která byla k datu kontroly již

neplatná. Dále bylo zjištěno, že vozidlo není v České republice registrováno a nebyla prokázána ani jeho technická způsobilost. Tímto mělo dojít k porušení § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu a § 6 odst. 1 a § 37 písm. c) zákona č. 56/2001 Sb.

[2] Žalobce byl v oznámení o zahájení přestupku zároveň předvolán k ústnímu jednání, které se mělo konat dne 13. 12. 2012 v 9:00 hodin. Předvolání bylo žalobci doručeno fiktivně dne 3. 12. 2012.

[3] Dne 13. 12. 2012 v 8:03 hodin telefonicky kontaktoval městský úřad muž, který se představil jako pan K., a sdělil, že zastupuje žalobce, který jej předchozího dne požádal, aby ho zastupoval na nařízeném ústním jednání. Dle úředního záznamu, který byl o telefonátu pořízen, pan K. uvedl, že předchozího dne zaslal na elektronickou podatelnu městského úřadu omluvu z ústního jednání, která se však vrátila jako nedoručená. Chyba byla zřejmě na straně městského úřadu; o nedoručení zprávy má záznam, který je připraven doložit. Žalobce se k ústnímu jednání nemůže dostavit, stejně jako zástupce, který má jednání u jiného správního orgánu. Pracovnice městského úřadu pana K. upozornila, že telefonické podání považuje za nouzové s tím, že do pěti dnů musí být písemně potvrzeno; v opačném případě bude věc projednána v nepřítomnosti žalobce. Dodala, že je třeba doložit plnou moc k zastupování žalobce a prokazatelný doklad o tom, že se zástupce zúčastnil jednání u jiného správního orgánu.

[4] Městský úřad ještě téhož dne, tj. 13. 12. 2012, přestupek projednal v nepřítomnosti žalobce.

[5] Dne 17. 12. 2012 byla městskému úřadu doručena omluva z ústního jednání datovaná dnem 13. 12. 2012, ve které bylo uvedeno, že žalobce před několika hodinami zmocnil P. K. k účasti při ústním jednání, neboť u něj nastala situace, která mu neumožňuje se v následujících dvou měsících ústního jednání zúčastnit. Ve shodě s obsahem úředního záznamu je v omluvě dále konstatováno, že se pan K. sám nemůže jednání zúčastnit, protože v tento den zastupuje jiného účastníka řízení v Mostě, od kterého přijal zmocnění dříve. Vzhledem k tomu, že P. K. má z důvodu svého studia v registru obyvatel vedené přechodné bydliště v Panamě, poskytl městskému úřadu pro účely komunikace své telefonní číslo a emailovou adresu, na kterou mu mají být doručovány písemnosti. K omluvě přiložil kopii plné moci udělené mu žalobcem, předvolání k ústnímu jednání na 13. 12. 2012 v 9:00 ve věci vedené Magistrátem města Mostu a k tomu příslušnou plnou moc ze dne 7. 12. 2012 udělenou mu společností FLEET Control, s. r. o., k zastupování účastníka v řízení vedeném mosteckým magistrátem.

[6] Rozhodnutím ze dne 28. 1. 2013 shledal městský úřad žalobce vinným ze shora specifikovaných přestupků, za které mu uložil dle § 125c odst. 4 písm. d) a § 125c odst. 5 zákona o silničním provozu pokutu ve výši 6 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel v trvání 6 měsíců.

[7] Žalobce podal proti rozhodnutí městského úřadu odvolání, které žalovaný zamítl. Ve vztahu k námitce neúčasti žalobce, resp. jeho zástupce, při ústním jednání žalovaný konstatoval, že důvody překážek v účasti žalobce při ústním jednání nebyly nijak konkretizovány ani doloženy. Jeho tvrzení tak nebylo možné přezkoumat a je nutno

vycházet z toho, že se k ústnímu jednání nedostavil, ačkoliv byl řádně a včas předvolán. Jako důvodnou nelze dle žalovaného akceptovat ani omluvu zástupce žalobce, neboť v situaci, kdy si žalobce zvolí zmocněnce pouhý den před nařízeným ústním jednáním i přes to, že o předvolání věděl téměř dva týdny předem, se tento postup jeví jako výrazně účelové jednání. Pokud zmocněnec při podpisu plné moci věděl, že se jednání nebude moci zúčastnit, neměl plnou moc vůbec přijmout. V odvolání je namítáno, že zmocněnec musel narychlo převzít věc vedenou před mosteckým úřadem namísto svého bratra, tato skutečnost však není v omluvě tvrzena a není zřejmé, z čeho vychází. Žalovaný tak dospěl k závěru, že konání ústního jednání v nepřítomnosti žalobce bylo v souladu s § 74 odst. 1 zákona o přestupcích.

II. Řízení před krajským soudem

[8] Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Předně dospěl k závěru, že správní orgány aplikovaly institut zneužití práva, jestliže plnou moc udělenou žalobcem panu K. posoudily jako neplatnou. Přitom však řádně nevyhodnotily subjektivní a objektivní test k naplnění všech znaků institutu zneužití práva.

[10] Krajský soud poukázal na porušení práva na obhajobu a konstatoval, že žalobce ani jeho zástupce neměli možnost před správním orgánem vypovídat. Zdůraznil dále právo na přiměřený čas k přípravě obhajoby a právo zvolit si obhájce s tím, že se měl žalobce včas dozvědět o tom, že jeho zástupce nebude připuštěn k zastupování, tak aby mohl svou obhajobu provést sám. Žalobce neměl možnost vyjádřit se k provedeným důkazům ani případně navrhnout důkazy další.

[11] Dále dospěl krajský soud k přesvědčení, že správní orgány překročily zákonem stanovené meze správního uvážení, a to při výkladu neurčitého právního pojmu *bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu* obsaženého v § 74 odst. 1 zákona o přestupcích jako předpokladu pro možnost konání ústního jednání v nepřítomnosti obviněného z přestupku. Z rozhodnutí žalovaného není dle soudu zřejmé, zda omluvu zástupce žalobce podřadil pod pojem *náležitá omluva* nebo *důležitý důvod*.

[12] Soud nepřisvědčil argumentaci žalovaného o účelovosti plné moci, která byla udělena den před jednáním a osobě, která byla na stejný čas již předvolána k jednání v jiné věci. Správní orgány nemohou dle soudu žalobce omezit ve volbě zmocněnce. Zdůraznil, že v daném případě bylo předvolání doručeno fikcí, správní orgány si proto nemohly učinit úsudek o době faktického doručení, tedy kdy se předvolání objektivně dostalo do dispozice žalobce. Předvolání bylo žalobci vhozeno do schránky dne 5. 12. 2012, žalobce tak byl fakticky s obsahem předvolání seznámen nejdéle týden, nejméně však jeden den před nařízeným ústním jednáním, kdy udělil plnou moc zástupci. Jestliže městský úřad nesdělil v takovém případě žalobci ani jeho zástupci, že neakceptuje omluvu z jednání, dopustil se porušení práva. Nad to krajský soud přisvědčil žalobci, že s ohledem na obsah sdělení pracovnice městského úřadu zaznamenaného v úředním záznamu bylo vydání rozhodnutí překvapivé, neboť z něj nebylo možné vyvozovat, že jednání ještě toho dne proběhne.

III. Kasační stížnost

[13] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

[14] Úvodem se vyjádřil k zastupování tzv. obecným zmocněncem, přičemž odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 2428/08, ze kterého vyplývá, že ústavněprávní rovina nezaručuje právo na jakékoliv zastoupení účastníka řízení, ale zajišťuje právo na volbu kvalifikované, tj. právní pomoci. V této souvislosti konstatoval, že je třeba zkoumat, zda a jak porušení procesních práv zkrátilo jednotlivce na možnosti uplatňovat procesní práva a konat procesní úkony, které byly způsobilé přivodit pro něj příznivější rozhodnutí ve věci samé.

[15] V projednávané věci byl žalobce předvolán v dostatečném předstihu, tak aby si mohl zvolit zástupce a řádně se připravit na ústní jednání. Ten však na oznámení o přestupku nijak nereagoval. S podklady pro rozhodnutí se žalobce mohl seznámit i v průběhu řízení o odvolání, případně ve lhůtě pro podání odvolání, a to nahlédnutím do spisu. S tím také souvisí jeho právo vyjádřit se k podkladům a navrhnout důkazy. Toho však žalobce nevyužil.

[16] Ve vztahu k včasnosti omluvy účasti žalobce a jeho zástupce u ústního jednání odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2012, čj. 3 As 16/2012-25, ve kterém se zdejší soud vyjadřoval k otázce včasnosti volby advokáta.

[17] Závěrem stěžovatel namítal, že úřední záznam pořízený pracovníci úřadu nelze považovat za hodnověrný důkaz o tom, co přesně bylo řečeno při telefonickém hovoru se zástupcem žalobce. Krajský soud se navíc nechal ovlivnit žalobním tvrzením, které však obsahu úředního záznamu neodpovídá. Zejména stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, dle něhož by pracovnice úřadu akceptovala omluvu za podmínky, že bude doložena plná moc zmocněnce. V úředním záznamu je naopak uvedeno, že teprve doplněním podání bude moci být ověřena pravdivost tvrzených skutečností, nikoliv že budou akceptovány bez ohledu na jejich obsah.

[18] Dle žalovaného je tedy zřejmé, že žalobce zcela ignoroval přestupkové řízení, ve vztahu ke správnímu orgánu neučinil žádný úkon a plnou moc udělenou zmocněnci den před konáním ústního jednání lze považovat za obstrukční jednání. Poukázal přitom na skutečnost, že plná moc k zastupování mu byla doručena až po konání jednání.

[19] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), tj. nezákonnost rozhodnutí krajského soudu. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

[21] Předmětem sporu je v projednávané věci posouzení procesního postupu správních orgánů, konkrétně projednání přestupku žalobce v jeho nepřítomnosti, resp. splnění zákonem stanovených podmínek pro takový postup.

[22] Konání ústního jednání v rámci řízení o přestupku předpokládá § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, ve kterém je uvedeno, že *[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.* 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).

[23] Správní orgán je povinen respektovat základní právo obviněného na účast při jednání, není ale 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 důvodnost omluvy z jednání (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, čj. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, čj. 9 As 6/2013-26).

[24] Důvodnost uplatněné omluvy je třeba posoudit s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti. V nyní projednávané věci zástupce žalobce ve vztahu k samotnému žalobci uvedl obecné tvrzení, že se žalobce jakožto obviněný z přestupku ústního jednání nemůže zúčastnit, bez uvedení jakýchkoliv důvodů. Svoji neúčast na projednání přestupku omlouval kolizí se zastupováním jiného účastníka řízení.

[25] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se nejprve nad rámec kasačních námitek vyjádřit k závěru krajského soudu ohledně aplikace institutu zneužití práva. Krajský soud za takové počínání označil úvahu žalovaného o účelovosti uděleného zmocnění a zavázal jej v takovém případě provést subjektivní a objektivní test zneužití práva. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel v přiměřené míře srozumitelně konstatoval, z jakého důvodu nepovažuje omluvu žalobce ani jeho zástupce za akceptovatelnou. Skutečnost, že vyjádří pochybnosti nad její účelovostí, však ještě neznamená, že by byl automaticky povinen provádět test aplikace institutu zneužití práva. V rozsudku ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 – 99, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Důležitost důvodu omluvy obviněné z přestupku a jejího zástupce (...) z neúčasti u ústního jednání (...) je třeba posuzovat z hlediska jejího pořadí, obsahu, v jakém stadiu řízení byla omluva uplatněna (doba od zahájení správního řízení nebo doba do zániku odpovědnosti za přestupek), (...), zda ze spisu či jiných skutečností nevyplyvá jakákoliv obstrukční snaha či potřeba obviněné z přestupku nebo jejího zástupce působit průtahy v řízení nebo dosáhnout zániku odpovědnosti za spáchání přestupku apod.*“ Stěžovatel v souladu s naznačeným testem i na základě jiných argumentů odůvodnil, proč omluva nesplňuje požadované náležitosti. Na odůvodnění žalovaného tedy není nutné klást tak vysoké nároky, jakými bezpochyby je test aplikace institutu zneužití práva, jestliže je na

základě rozumných a ze spisu vyplývajících skutečností dostatečně zřejmé, jak omluvu v tom kterém případě hodnotil a proč.

[26] Stěžovatel předně namítal, že krajský soud z úředního záznamu dovozuje odlišné skutečnosti, než v něm jsou uvedeny. Vychází tak ze žalobní námitky, ve které žalobce uvádí, že pracovnice městského úřadu akceptovala omluvu z ústního jednání učiněnou zástupcem žalobce a dohodla se s ním na konání náhradního ústního jednání.

[27] Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěr ohledně akceptace omluvy ze strany městského úřadu nemá oporu v žádném dokumentu založeném ve správním spisu, jedná se pouze o nepodloženou domněnku stěžovatele. Z úředního záznamu sepsaného pracovníci městského úřadu vyplývá, že telefonickou omluvu zaznamenala, přitom zástupce žalobce upozornila, že musí být telefonické podání potvrzeno náležitou formou, aby s tímto úkonem byly spojené právní účinky. Z obsahu úředního záznamu nelze dovodit, že by vůči P. K. vyvolala dojem akceptace omluvy.

[28] K námitce stěžovatele, že se žalobce měl možnost s podklady pro vydání rozhodnutí seznámit v rámci odvolacího řízení, případně v něm též navrhnout nové důkazy, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v obecné rovině není možné aprobovat přístup, že by se pochybení správního orgánu prvního stupně mohla bez dalšího zhojit v řízení odvolacím. Tím by byl popřen smysl konání ústního jednání před správním orgánem prvního stupně. V projednávané věci se však žalobce v odvolání omezil pouze na procesní otázky vedení řízení a věcně nijak nezpochybňoval jednání, za které byl uznán vinným ze spáchání přestupku. Nenavrhoval ani provedení žádných dalších důkazů. Žalobce v odvolání ani v podané žalobě netvrdí, v čem konkrétně spatřuje zkrácení na svých právech v důsledku své nepřítomnosti při ústním jednání. Za takové situace nelze než dospět k závěru, že žalobce svojí neúčastí při ústním jednání zkrácen na svých právech nebyl.

[29] Krajský soud naopak zcela nad rámec uplatněných žalobních bodů dovozuje porušení procesních práv žalobce, kterých se v žalobě ani nedomáhal. Žalobce v řízení před krajským soudem netvrdil, že by mu nebyl poskytnut dostatečný prostor pro přípravu obhajoby či že by v důsledku své nepřítomnosti při ústním jednání nemohl navrhnout důkazy. Svě žalobní tvrzení omezil pouze na překvapivost vydání rozhodnutí ve věci s tím, že dle jeho mínění pracovnice městského úřadu jeho omluvu akceptovala a dohodla se s ním na konání nového ústního jednání.

[30] Lze samozřejmě souhlasit s krajským soudem, že je třeba respektovat právo žalobce na obhajobu a právo na volbu obhájce, byť se v daném případě jedná o obecného zmocněnce. Nejvyšší správní soud je však za dané skutkové situace názoru, že i uplatnění tohoto práva má jisté hranice. Této otázce se věnoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 8. 2013, čj. 9 As 90/2012-31: "*Uplatnění práva na projednání přestupku v přítomnosti obviněného z přestupku předpokládá jistou součinnost jak ze strany správního orgánu, tak ze strany samotného obviněného z přestupku. Správní orgán má povinnost postupovat tak, aby obviněnému z přestupku vytvořil podmínky pro to, aby mohl realizovat své právo na projednání přestupku v jeho přítomnosti. Jde především o nutnost obviněného řádně předvolat k jednání. Již samotná povaha práva na projednání přestupku v přítomnosti obviněného pro svou*

realizaci v praxi vyžaduje též jistý stupeň součinnosti také ze strany obviněného z přestupku, kterou lze spatřovat např. v tom, že se fyzicky dostaví, případně se náležitě omluví, pokud se nemůže dostavit, byť se jednání zúčastnit chce. [...] Realizace tohoto práva tak směřuje k řádnému projednání přestupku, jeho smyslem však není a ani nemůže být vytvoření obstrukčního nástroje, kterým by mohl obviněný efektivně bránit projednání přestupku, z něhož je obviněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 3 As 10/2013 - 32). Na obviněného z přestupku tak lze v souvislosti s výkonem práva na projednání přestupku v jeho přítomnosti klást jisté požadavky zaručující, že ústní jednání o přestupku bude možné efektivně realizovat. Správní orgán má povinnost akceptovat omluvu, která je náležitá, to předpokládá jak její bezodkladnost, tak i relevanci důvodů, o něž se opírá. To poskytuje možnost obviněnému z přestupku dosáhnout odročení jednání z důvodů spočívajících na jeho straně. Právní institut omluvy z ústního jednání o přestupku tak pro obviněného z přestupku představuje určité zákonem předvídané dobrodiní, jehož využití je však nutno spojit s požadavky, které zaručí jeho výkon, jenž nebude kolidovat se samotným účelem řízení - projednáním přestupku."

[31] V projednávané věci si žalobce zvolil zástupce nanejvýš jeden den před konaným ústním jednáním. Z předložené omluvy podané jeho zástupcem přitom neplynou žádné okolnosti, na základě kterých by bylo možné akceptovat, proč tak neučinil s větším časovým předstihem a současně zvolil zástupce, o kterém věděl či měl vědět, že se k jednání nedostaví. Ve vztahu k nepřítomnosti žalobce je v omluvě pouze uvedeno, že se nemůže jednání účastnit a tento stav bude trvat ještě po následující dva měsíce.

[32] Omluva tedy neobsahuje žádné skutečnosti vypovídající o tom, kdy se žalobce o své překážce v účasti při jednání dozvěděl a z jakého důvodu o tom správní orgán sám nevěděl. Jednou ze základních a také obecných zásad správního řízení je zásada součinnosti účastníků řízení se správními orgány. Řízení o přestupku je navíc svázáno krátkými lhůtami pro projednání, a proto je správní orgán oprávněn posuzovat omluvy přísně. Jestliže tedy správní orgány za dané situace hodnotily celkové okolnosti omluvy z jednání a její důvody, pak se lze ztotožnit s jimi vznesenými pochybnostmi, že žalobcem zvolený přístup lze považovat za účelový.

[33] Nelze přistoupit ani na argumentaci krajského soudu, že správní orgány měly zohlednit skutečnost, že předvolání k ústnímu jednání bylo žalobci doručeno fikcí, tedy se s ním fakticky mohl seznámit až v den, kdy panu K. udělil plnou moc pro zastupování. Takový přístup by v podstatě popřel smysl institutu fikce doručení a zcela nedůvodně by znevýhodnil účastníky řízení, kteří si písemnosti řádně a včas přebírají. V projednávané věci navíc žalobce netvrdil a neopíral svoji pozdní omluvu o skutečnost, že by se s předvoláním neměl možnost včas seznámit. Jak již bylo konstatováno výše, ve vztahu k nepřítomnosti žalobce u ústního jednání nejsou v omluvě uvedeny žádné důvody.

V. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud dospěl na základě všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je důvodná, dle § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí dle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 24. března 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu