

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **P. S.,** zastoupeného JUDr. Martinem Korbařem, advokátem se sídlem Lublaňská 507/8, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina,** se sídlem Žižkova 57, Jihlava, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 6. 2011, č. j. 57 A 35/2011 - 35,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 6. 2011, č. j. 57 A 35/2011 - 35, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Průběh dosavadního řízení

[1.] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým tento soud pro vady řízení zrušil jeho rozhodnutí ze dne 18. 3. 2011, č. j. KUJI 22067/2011.

[2.] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy ze dne 8. 10. 2010, č. j. MMJ/OD/6831/2010-26 118665/2010/MMJ, kterým byl žalobce P. S. shledán vinným ze spáchání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 a § 22 odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Těchto přestupků se žalobce dopustil tím, že dne 27. 4. 2010 v blíže specifikované době a místě překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci o 30 km/hod, neboť mu byla

naměřena rychlost 83 km/hod. Žalobce navíc řídil vozidlo, přestože v té době nebyl držitelem řidičského oprávnění. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 30 000 Kč a zákaz činnosti řízení motorových vozidel na 14 měsíců.

[3.] Důvody, pro které krajský soud zrušil citované rozhodnutí stěžovatele, spočívaly v pochybení při doručování, kterého se dopustil správní orgán I. stupně. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 100/2008 - 61 (všechna rozhodnutí NSS viz www.nssoud.cz), krajský soud uvedl, že k ústnímu jednání na 24. 9. a 8. 10. 2010 byl předvolán pouze právní zástupce žalobce, ačkoliv bylo rozhodováno ve věci přestupku, na kterou se vztahují obdobné principy jako na soudní trestání (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 26. 11. 2010, č. j. 8 As 14/2010 - 48). Proto byl správní orgán povinen k projednání přestupku předvolat žalobce jako obviněného, protože měl v řízení osobně konat (§ 34 odst. 2 správního řádu). Práva, zakotvená v ustanovení § 36 správního řádu, totiž nejsou právy zástupce účastníka řízení, nýbrž právy účastníka řízení samotného. V tom shledal krajský soud vady správního řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[4.] Stěžovatel proti tomuto rozsudku v kasační stížnosti uplatňuje důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s."), když namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[5.] Tuto nezákonnost spatřuje stěžovatel v tom, že byla nesprávně posouzena otázka účinků právního zastoupení ve správním řízení a rovněž došlo k záměně pojmů „ústní jednání" podle ustanovení § 74 zákona o přestupcích na straně jedné a „důkaz výslechem účastníka" na straně druhé. V daném případě totiž měl správní orgán v okamžiku zahájení řízení podklady, z kterých spolehlivě vyplývalo, že se žalobce předmětných přestupků dopustil. Jednání bylo nařízeno na 8. 10. 2010 a správní orgán neměl za dané důkazní situace v úmyslu provádět důkaz výslechem účastníka řízení. Ústní jednání bylo nařízeno proto, aby byla splněna zákonná povinnost vytvořit prostor pro uplatnění návrhů a námitek účastníka řízení, takže postačovalo předvolat zástupce žalobce, který měl pro toto řízení udělenu generální plnou moc. Bylo proto na zástupci žalobce, zda a jakým způsobem bude hájit procesní práva svého klienta. Jedním z těchto práv je rovněž možnost navrhovat důkazy a pokud by byl podán návrh na provedení důkazu výslechem žalobce, musel by na tento návrh správní orgán reagovat.

[6.] Stěžovatel nezpochybňuje právo žalobce osobně se účastnit ústního jednání. Toto právo je však naplněno i účastí zástupce obviněného; viz čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podle něhož má každý obviněný právo obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru. Tvrzení soudu, že při realizaci práv podle ustanovení § 36 správního řádu jsou účastníci nezastupitelní, považuje stěžovatel za nesprávné, jelikož např. navrhovat důkazy nebo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním může stejně tak dobře i zvolený zástupce.

[7.] Judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou krajský soud poukázal, na posuzovaný případ údajně nedopadá. V rozsudku sp. zn. 1 As 100/2008 se totiž řeší otázka řádného doručení rozhodnutí o přestupku; v rozsudku sp. zn. 5 As 19/2010 zase situace,

kdy k ústnímu jednání byl předvolán pouze obviněný a nikoliv jeho zástupce. Krajský soud přitom zcela opomenul, že v tomto rozsudku je odkaz na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1094/2000, podle něhož se účastník může dát v řízení zastupovat zástupcem, kterého si zvolí. Svá procesní práva a povinnosti pak vykonává prostřednictvím tohoto zástupce.

[8.] Nad tento rámec stěžovatel konstatuje, že stejný krajský soud necelé 4 měsíce před vydáním napadeného rozsudku stejný postup správního orgánu výslovně aproboval (rozsudek z 16. 2. 2011, sp. zn. 57 A 93/2010).

III. Vyjádření žalobce

[9.] Žalobce tvrdí, že napadené rozhodnutí krajského soudu je zákonné a věcně správné, neboť je základním právem obviněného vyjádřit se ke všem skutečnostem, které jsou mu kladeny za vinu. V takovém případě jej zmocněnec nemůže zastoupit. V dané věci bylo předvolání doručeno zmocněnci, nicméně bylo z něj patrno, že je požadována osobní účast žalobce, který se však z jednání řádně omluvil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10.] Nejvyšší správní soud poté, co zjistil, že jsou splněny všechny procesní podmínky pro věcné projednání a rozhodnutí kasační stížnosti, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11.] Za situace, kdy stěžovatel namítá nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu, by byla kasační stížnost důvodná tehdy, když by na daný případ byla aplikována chybná ustanovení právních předpisů, případně by relevantní ustanovení byla nesprávně vyložena. Právě tuto námitku vznáší stěžovatel.

[12.] Spornou právní otázkou se v daném případě jeví výklad ustanovení § 36 správního řádu, jelikož od něj se odvíjí hodnocení zákonnosti postupu správního orgánu I. stupně, který doručil předvolání k ústnímu jednání pouze zástupci žalobce, o čemž není mezi účastníky řízení sporu.

[13.] V projednávaném případě není mezi účastníky řízení rovněž sporu o tom, že plná moc, vystavená žalobcem dne 1. 7. 2010, byla generální, tzn. nebyla omezena jen na některé úkony. Jak konstatoval zdejší soud již ve shora citovaném rozsudku sp. zn. 1 As 100/2008, ustanovení § 33 a § 34 správního řádu upravují vztah mezi zástupcem a zastoupeným, přičemž rozlišují jednotlivé typy a formy zastoupení, jakož i jeho obsah a rozsah. Typické pro tento vztah je, že zástupce jedná sice jménem zastoupeného, avšak důsledky jeho úkonů, které pro zastoupeného činí, plynou vždy zastoupenému. Zástupce tak svými úkony vyvolává vznik práv či povinností zastoupenému. Protože je to právě zástupce, který má hájit práva zastoupeného ve správním řízení, normuje správní řád zásadu, že i písemnosti, které jsou zastoupenému určeny, jsou doručovány výhradně jeho zástupci a pouze takové doručení má účinky založení běhu lhůt pro účely řízení. Tato zásada je prolomena výjimkou, uvozenou v odst. 2, která stanoví,

že zastoupenému (tedy účastníku řízení) se doručí takové písemnosti, které jej povolávají v daném řízení něco osobně vykonat.

[14.] Krajský soud založil svoji argumentaci obsaženou v rozsudku napadeném nyní projednávanou kasační stížností zejména na té části citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 100/2008, podle něhož může správní orgán požadovat osobní konání zastoupeného v řízení jen tehdy, připouští-li takové jeho oprávnění zákon sám. „*Typickým takovým úkonem je provedení výslechu účastníka v řízení; jeho osobní výpověď nemůže totiž poskytnout nikdo jiný, nežli on sám*." Současně zde Nejvyšší správní soud uvedl, že zákonný požadavek „nutnosti osobní účasti" je třeba vykládat tak, že správní orgán může příslušnou osobu předvolat pouze a jen tehdy, jestliže je osobní účast předvolané osoby nutná pro dosažení cíle řízení.

[15.] Právě v tomto bodu spočívá podstata nesouhlasu stěžovatele s nosnými důvody rozsudku krajského soudu. Je totiž učiněno sporným, zda se v daném případě jednalo o situaci, kdy byla účast žalobce nutná pro dosažení cíle řízení.

[16.] Z obsahu správního spisu k tomu plyne, že žalobci bylo dne 25. 5. 2010 doručeno oznámení o zahájení správního řízení o přestupku a současně byl předvolán jako obviněný. V tomto oznámení byly popsány konkrétní okolnosti přestupků, kterých se měl dopustit. Žalobce se následně písemně omluvil z tohoto ústního jednání z důvodu neodkladné zahraniční pracovní cesty.

[17.] Další oznámení o zahájení správního řízení a předvolání ze dne 9. 9. 2010 bylo doručováno již zástupci žalobce, protože dne 1. 7. 2010 byla vystavena plná moc advokátovi JUDr. Martinu Korbařovi. Jednalo se o předvolání k ústnímu jednání podle ustanovení § 59 správního řádu a žalobce byl poučen, že pokud se k projednání bez náležité omluvy nebo bez důležitého důvodu nedostaví, může být přestupek projednán a o něm rozhodnuto v nepřítomnosti obviněného (§ 74 odst. 1 zákona o přestupcích). Rovněž byl poučen o možnosti navrhovat důkazy a činit jiné návrhy, vyjádřit stanovisko a vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí. Rovněž z tohoto jednání se žalobce prostřednictvím svého zástupce omluvil s poukazem na pracovní cestu do zahraničí.

[18.] Následovalo další předvolání k jednání na termín 8. 10. 2010 s obdobným poučením jako v předchozím případě. Rovněž z tohoto jednání JUDr. Korbař svého klienta omluvil; tentokrát s poukazem na jeho pracovní neschopnost počínající dne 30. 9. 2010 s tím, že léčba si dle názoru lékaře pravděpodobně vyžádá minimálně dva měsíce.

[19.] Přes tuto omluvu k ústnímu projednání přestupku dne 8. 10. 2010 došlo, a to bez přítomnosti žalobce a jeho zástupce. V protokolu o ústním jednání je uvedeno, že předmětnou omluvu správní orgán I. stupně nepovažoval za řádnou, jelikož osobní přítomnost žalobce nebyla požadována a zmocněnec důvod svoji neúčasti neuvedl. Stejnou formulaci použil v odůvodnění rozhodnutí ze dne 8. 10. 2010.

[20.] Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle ustanovení § 74 zákona o přestupcích koná o přestupku správní orgán v prvním stupni ústní jednání; v nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Ve shodě se žalovaným soud konstatuje, že z obsahu správního spisu není patrno, že by správní orgán I. stupně hodlal v průběhu ústního jednání provést výslech žalobce, tzn. obviněného, resp. že by tento výslech byl nezbytný pro správné a úplné zjištění

skutkového stavu. Jak totiž plyne ze spisu, správní orgán měl k dispozici řadu důkazů, které spáchání přestupku žalobcem dostatečně prokazovaly – např. ověřovací list a fotodokumentace pořízená ze silničního radarového rychloměru, oznámení přestupku, úřední záznam Policie, výpis z evidenční karty řidiče a pravomocné rozhodnutí Městského úřadu Písek ze dne 16. 3. 2009 (č. j. MUPI/2008/24318), z něhož mimo jiné plyne, že žalobci byl uložen zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu 8 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, tedy od 13. 5. 2009. Z přípisu Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 4. 10. 2010 pak vyplynulo, že žalobce ke dne 4. 10. 2010 nepožádal o vrácení řidičského oprávnění a současně, že nesplnil svoji povinnost odevzdat řidičský průkaz.

[21.] V nyní projednávaném případě soud nemohl přehlédnout ani skutečnost, že správní orgán I. stupně stejným způsobem rozhodl již dne 10. 6. 2010 (č. j. MMJ/OD/6831/2010-768485/2010/MMJ), nicméně protože toto rozhodnutí bylo k odvolání žalobce zrušeno žalovaným, rozhodoval podruhé. Rovněž vydání tohoto zrušeného rozhodnutí předcházelo oznámení o zahájení správního řízení o přestupku a předvolání obviněného, které bylo tenkrát doručováno přímo žalobci, jelikož v té době ještě neměl zástupce.

[22.] Z popsaného průběhu správního řízení proto soud dovozuje, že žalobce byl dostatečně informován o skutkových okolnostech a o právním posouzení přestupků, které mu byly kladeny za vinu, a že měl dostatečný prostor pro realizaci všech svých procesních práv, která mu ve správním řízení náleží. Mohl tedy navrhovat důkazy, podávat vyjádření, seznámit se s podklady rozhodnutí atp.

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

[24.] Nepřesná je rovněž argumentace krajského soudu, který ze systematického začlenění ustanovení § 36 správního řádu do dílu 2. označeného jako „Úkony účastníků“ dovozuje, že se nemůže jednat o práva zástupce účastníka, nýbrž o práva účastníka řízení samotného. Jakkoliv je totiž nesporné, že se skutečně jedná o práva účastníka a nikoliv jeho zástupce, neznamená to současně, že všechna zde uvedená práva musí účastník řízení vykonat osobně. Takovýto výklad by totiž vedl ke zpochybnění smyslu zastoupení. *Ad absurdum* vzato by to pak znamenalo, že všechny úkony popsané v dílu 2. by mohli činit jen sami účastníci řízení – včetně např. podávání procesních návrhů, informací o řízení a uplatňování jakýchkoliv podání. Logika zastoupení je však přesně opačná: zástupce nemá vlastní práva, nýbrž jedná jménem zastoupeného a jeho také svými úkony zavazuje.

Například právo navrhovat důkazy proto zástupce neprovádí jako svoje osobní právo, nýbrž jako právo vykonávané jménem zastoupeného. Ostatně, výklad krajského soudu odporuje i gramatickému znění dílu 2., kde na několika místech jsou výslovně zmiňováni zástupci účastníků řízení (§ 36 odst. 4, § 38 odst. 1), což by nemělo smysl, pakliže by tato část zákona skutečně vymezovala výhradně práva samotných účastníků.

[25.] Nejvyšší správní soud má za to, že s tímto právním výkladem není v rozporu ani právní názor, obsažený v jeho judikatuře, na kterou odkazoval krajský soud. Pokud totiž krajský soud zvýraznil citaci obsaženou v rozsudku sp. zn. 1 As 100/2008, podle níž je typickým úkonem, vyžadujícím osobní konání zastoupeného, provedení výslechu účastníka řízení, je tento názor nepochybně správný. V nyní projednávaném případě nicméně ze shora uvedeného plyne, že žalobce nebyl předvoláván za účelem výslechu, nýbrž k ústnímu jednání, přičemž jeho neúčast na něm zásadně v jeho konání nebránila. Jak přitom výslovně uvedl zdejší soud v citovaném rozsudku 1 As 100/2008, i zákonný požadavek nutnosti osobní účasti je třeba vykládat tak, že „*správní orgán může příslušnou osobu předvolat pouze a jen tehdy, jestliže je osobní účast předvolané osoby nutná pro dosažení cíle řízení, tedy pro zjištění skutkového stavu, na němž je konečný výsledek zbudován*." Je tak zřejmé, že interpretace nezbytnosti účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 34 odst. 2 správního řádu je interpretována zužujícím způsobem a má se týkat pouze případů, kdy by neúčast účastníka řízení reálně znemožňovala dosažení cíle řízení. Je zcela zřejmé, že v daném případě neúčast žalobce na ústním jednání za existující důkazní situace cíl řízení ohrozit nemohla. Rovněž v tomto směru je třeba přisvědčit argumentaci žalovaného.

[26.] V rozsudku sp. zn. 5 As 19/2010 pak Nejvyšší správní soud řešil značně odlišný případ: předvolání totiž bylo doručeno obviněnému z přestupku a sporným bylo, zda v té době již měl zástupce. V citovaném rozsudku je konstatováno, že „*zastoupený účastník vykonává svá práva prostřednictvím svého zástupce; nezastoupený účastník vykonává tato práva sám. K zachování práv účastníka řízení je pak třeba, aby tato práva byla správními orgány dodržena u nezastoupeného účastníka ve vztahu k účastníku samotnému, u zastoupeného účastníka ve vztahu k jeho zástupci. K právům účastníka pak patří i práva garantovaná mu § 36 odst. 1, 2, 3 správního řádu. Zda měla být tato práva dodržena vůči účastníku samému či vůči jeho zástupci závisí na tom, zda konkrétní úkon, který je správním orgánem vůči účastníku činěn, je činěn vůči účastníku v té chvíli zastoupenému či nezastoupenému*." Nejvyšší správní soud má za to, že citovaný právní názor plně odpovídá názoru stěžovatele, který je rovněž založen na tom, že práva účastníka řízení jsou zachována, byla-li respektována ve vztahu k jeho zástupci.

[27.] Za podstatnou pak považuje zdejší soud především skutečnost, že v důsledku nedoručení předmětného předvolání přímo žalobci nemohla být porušena jeho práva na spravedlivé projednání věci, jelikož veškerá svoje procesní práva měl možnost uplatňovat osobně anebo prostřednictvím svého zástupce. Ze správního spisu plyne, že celkem ve třech případech byl žalobce předvolán k ústnímu jednání, vždy byl výslovně poučen o svých právech a měl tak dostatečnou možnost je uplatňovat. Jejich uplatňování zákonem předvídaným způsobem však přitom nutně zůstává toliko jeho právem, nikoliv povinností. Proto také nespatřuje zdejší soud žádný rozpor ani ve vztahu k rozsudku 8 As 14/2010, který se ostatně vůbec netýká otázky předvolání k ústnímu jednání, resp. vztahu zástupce a zastoupeného v přestupkovém řízení, nýbrž pouze konstatuje ustálený právní názor, podle něhož má obviněný z přestupku podobné procesní postavení jako obviněný ze spáchání trestného činu. Jakkoliv totiž v obou případech platí, že tyto osoby mají všechna

práva vyjádřit se k dané věci a podávat důkazní a jiné procesní návrhy, současně platí, že se jedná o jejich právo a nikoliv povinnost a je především v jejich vlastním zájmu, aby se za svoje právní postavení aktivně zasazovali.

V. Shrnutí a náklady řízení

[28.] Nejvyšší správní soud konstatuje, že došlo k naplnění kasačního důvodu vymezeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), tzn. právním názorem týkajícím se zejména výkladu ustanovení § 36 a jeho vztahu k § 34 správního řádu.

[29.] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. října 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu