

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nevyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Lenky Matyášové, ve věci žalobce: **M. L.,** zastoupený Mgr. Dagmar Beníkovou, advokátkou, se sídlem v Olomouci, Legionářská 797/3, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje,** se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 26. 9. 2011, č. j. 76 A 13/2010 - 16,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 26. 9. 2011, č. j. 76 A 13/2010 - 16, **se ruší.**

II. Rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 10. 8. 2010, č. j. KUOK 82641/2010, sp. zn. KÚOK/63934/2010/ODSH-SD/310, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení částkou 11 800 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně Mgr. Dagmar Beníkové, advokátky, se sídlem v Olomouci, Legionářská 797/3.

Odůvodnění:

Jednání správních orgánů

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) byl rozhodnutím Magistrátu města Olomouce (dále „magistrát“) ze dne 5. 3. 2010, č. j. SmOl/AŘMV/2/2510/2009/Tom uznán vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 a § 22 odst. 1 písm. f) bod 1 zákona č. 200/1990 Sb., o

přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Těchto přestupků se dopustil tím, že řídil motorové vozidlo bez řidičského oprávnění a zároveň držel v ruce mobilní telefon. Magistrát mu za tyto přestupky uložil pokutu 26 000 Kč, zákaz řízení všech motorových vozidel po dobu jednoho roku, a dále mu uložil zaplatit 1000 Kč jako náhradu nákladů řízení. Proti rozhodnutí magistrátu podal stěžovatel odvolání ke Krajskému úřadu Olomouckého kraje (dále „žalovaný“), který odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 10. 8. 2010, č. j. KUOK 82641/2010, sp. zn. KÚOK/63934/2010/ODSH-SD/310, a rozhodnutí magistrátu potvrdil.

[2] Stěžovatel brojil proti zamítavému rozhodnutí krajského úřadu správní žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále „krajský soud“). Stěžovatel v žalobě namítal vady řízení, které spočívají v projednání přestupku v jeho nepřítomnosti a také formu dokumentace ústního jednání, které proběhlo v jeho nepřítomnosti. K první námitce stěžovatel uvádí, že omluva na ústní jednání, kterou zaslal až v den jednání 16. 2. 2010 nebyla účelovou a opožděnou jak se domníval správní orgán. Dle stěžovatele měly správní orgány posoudit především fakt, proč byla omluva zaslána až v den jednání. Stěžovatel k tomuto uvádí, že je to dáno jeho onemocněním, které bylo diagnostikováno jako chronické ledvinové koliky. Dle stěžovatele není možné předvídat, kdy se nemoc projeví a tak ani on nepředpokládal, že se nebude moci na jednání dostavit. Jak stěžovatel uvádí, v den jednání se mu přitížilo, a proto se nemohl jednání účastnit. Snažil se využít telefonický kontakt, leč neúspěšně a tak se rozhodl omluvu poslat písemně. Z těchto důvodů tak nepovažuje omluvu za opožděnou. V další námitce potom vytýká špatnou formu dokumentace ústního jednání. K této skutečnosti uvádí, že ústní jednání dne 16. 12. 2009 proběhlo bez jeho přítomnosti, a protože byla uznána jeho omluva z jednání, měli být, dle stěžovatele, svědci vyslechnuti znovu při řádném ústním jednání a to jak v případě jeho účasti, tak bez ní. Navíc namítá, že výslechy svědků dne 16. 12. 2009 nebyly řádně zaprotokolovány, ale byl o nich vytvořen jen záznam, což je nepřípustná forma. Na základě těchto skutečností odmítá stěžovatel takové důkazy akceptovat.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci

[3] Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 26. 9. 2011, č. j. 76 A 13/2010 - 16. Vycházel z toho, že omluva stěžovatele na jednání dne 16. 2. 2010 nebyla správnímu orgánu prvního stupně doručena včas a stěžovatel také neuvedl žádný důvod, proč se omluvil pozdě. Ze skutečnosti, že stěžovatel mohl opouštět byt i v době pracovní neschopnosti a při předchozích dvou omluvách onemocněl vždy v den nařízeného jednání o přestupku, krajský soud dovodil, že stěžovatelovy omluvy byly účelové.

[4] Druhou námitku stěžovatele posuzoval krajský soud s odkazem na § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále i jen zákon o přestupcích), podle § 18 odst. 1 a § 49 odst. 1 a § 51 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále i jen „správní řád“, s. ř. s.) S odkazem na nedůvodnost první námitky stěžovatele krajský soud uvádí, že podkladem rozhodnutí o přestupku byl protokol o jednání ze dne 16. 2. 2010 a nikoli záznam ze dne 16. 12. 2009. Při jednání 16. 2. 2010 byl protokol o výslechu svědků z 16. 12. 2009 čten a použit jako listinný důkaz. Krajský soud konstatuje, že stěžovatelova námitka by byla důvodná, pokud by se stěžovatel k jednání dne 16. 2. 2010 dostavil, což se

ale nestalo. S ohledem na skutečnost se námitka jeví jako hypotetický a formální protest, který ukazuje na účelovost stěžovatelova jednání. Krajský soud dodává, že opakovaným výslechem svědků dne 16. 2. 2010 by se nic nezměnilo. Krajský soud připomíná, že s výpovědí svědků se mohl stěžovatel seznámit ve spisu, jehož kopii dne 4. 1. 2010 od správního orgánu obdržel. Jako podstatnou skutečnost krajský soud vidí také to, že proti faktu, že přestupky spáchal, stěžovatel nic nenamítá.

Kasační stížnost

[5] Stěžovatel ve včasné kasační stížnosti brojí proti výše uvedenému rozsudku důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a namítá nezákonnost rozsudku krajského soudu.

[6] V argumentaci krajského soudu vidí logické nedostatky a to především v hodnocení účelovosti stěžovatelova chování. Uvádí, že kdyby chtěl řízení protahovat, mohl odeslat písemnou omluvu hned po prodloužení pracovní neschopnosti. Stěžovatel se však chtěl řízení zúčastnit a bránit se tvrzení o použití mobilního telefonu, které má za nepravdivé. Náhlá manifestace jeho onemocnění mu to však neumožnila. Argumentaci, že opouštěl byt i v době pracovní neschopnosti pokládá stěžovatel za účelovou ze strany krajského soudu. Povaha nemoci je totiž taková, že bolesti nejsou nepřetržité a tak zásilky převzal právě proto, aby se vyhnul podezření z vyhýbání se jednání. Argumenty krajského soudu proto pokládá za spekulace, které nejsou důkazem.

[7] Stěžovatel uvádí, že omluvu k jednání dne 16. 12. 2009 magistrát akceptoval, a tak v podstatě anuloval všechny úkony, které byly v tomto jednání provedeny. I když byl výslech svědků zaprotokolován, z jednání jako celku byl sepsán pouze záznam, což stěžovatele vede k pochybnosti o kvalitě tohoto jednání. Stěžovatel se tak domnívá, že z těchto procesních důvodů není možné protokoly provedené v ústním jednání konaném v rozporu se zákonem a v jeho nepřítomnosti použít jako důkazy. Odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 51/2010 - 94 a nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 232/02 zdůvodňuje názor, že jeho účast nebo neúčast na jednání je v takové situaci irelevantní. Stěžovatel dodává, že správní orgán pochybil, když nepředvolal na jednání dne 16. 2. 2010 zasahující policisty, protože tak byl vyloučen z možnosti být přítomen výslechu svědků a klást jim otázky. Dle stěžovatele je mylná úvaha krajského soudu, že porušení tohoto práva bylo zhojeno tím, že se stěžovatel k jednání nedostavil. Správní orgán měl policisty předvolat, neboť nemohl vědět, zda se stěžovatel dostaví, či nikoli. V případě, že by se dostavil, musel by správní orgán stejně jednání odročit a policisty k výslechu předvolat. Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného

[8] Žalovaný ve vyjádření ze dne 8. 11. 2011 pouze uvádí, že se ztotožňuje s rozhodnutím krajského soudu. Dle žalovaného se krajský soud správně vypořádal se všemi námitkami stěžovatele a považuje důvody uvedené v kasační stížnosti tímto za vyvrácené. Proto navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), přitom sám neshledal vadu uvedenou v ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu pro důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (byť tento důvod expressis verbis v kasační stížnosti neuvedl), jehož existenci namítl citací zákona „*nesprávné posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení*“. Tento důvod měl spočívat a) v protiprávní úvaze o přípustnosti projednání přestupku v nepřítomnosti stěžovatele (obviněného z přestupku) a b) v chybném posouzení nedostatku formy dokumentace správního řízení jako vady „*nikoli vážné.*“ Nejvyšší správní soud považuje za praktické připomenout, že stěžovatel ve fázi řízení před správními soudy nebrojí proti materiální stránce věci spočívající v uznání viny za spáchání přestupků dle § 22 odst. 1 písm. e) bod 1 a § 22 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. V předcházející fázi řízení před správními orgány popíral držení telefonu za jízdy, v žalobě ke krajskému soudu se však tato výhrada neobjevila a není obsažena ani v kasační stížnosti.

a) přípustnost projednání přestupku v nepřítomnosti stěžovatele (obviněného z přestupku)

[11] Ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích exaktně stanoví, 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.*“ Zároveň nelze přehlédnout, že nikdo (zejména ani stěžovatel) nezpochybňuje řádné předvolávání k ústnímu jednání ve dnech 16. 12. 2009, 19. 1. a 16. 2. 2010, a to včetně informace o zamýšleném výslechu svědků (dne 16. 12. 2009) policistů zasahujících při silniční kontrole stěžovatele, a poučení o následcích pro případ, že by se stěžovatel k jednání nedostavil. Nikdo také nerozporuje důvod omluvy nepřítomnosti stěžovatele u jednání, správní orgán ovšem v rozhodnutí o přestupcích ze dne 5. 3. 2010 nevyhodnotil omluvu stěžovatele z jednání dne 16. 2. 2010 z důvodu trvání pracovní neschopnosti jako řádnou proto, že byla zaslána opožděně, protože stěžovatel o důvodu věděl již 10. 2. 2010 (datum předcházející kontroly u lékaře).

[12] Rozhodnutí o přestupku bylo vydáno dne 5. 3. 2010 po jednání 16. 2. 2010, které proběhlo v nepřítomnosti stěžovatele.

[13] Je zřejmé, že v nyní posuzované věci jde primárně o problematiku ústavních práv na soudní ochranu a zajištění řádného projednání věci. K dané problematice se vztahuje

početná judikatura Nejvyššího správního soudu a zejména Ústavního soudu, specifikující smysl a limity uplatnění těchto práv. Lze odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04: „*Je porušením principu právního státu, který je zakotven v čl. 1 Ústavy ČR, a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, pokud správní orgán nedá účastníku řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu...*“ Obdobně také nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 1999, sp. zn. II. ÚS 231/96: „*Pokud stěžovatelce bylo upřeno jedno ze stěžejních práv účastníka správního řízení zakotvené v § 33 odst. 2 správního řádu, když jí nebyla dána možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí před jeho vydáním a vyjádřit se k nim a ke způsobu jejich zjištění, a pokud tento nedostatek nebyl autoritativně shledán v rámci přezkumného řízení o opravném prostředku, které probíhalo před krajským soudem, pak má Ústavní soud za to, že krajský soud nedostál své úloze, jak ji formuluje čl. 90 Ústavy České republiky a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobo.*“ Rovněž nález Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2001, sp. zn. I. ÚS 591/2000 uvádí: „*(...) je nutno důsledně trvat na tom, aby skutková zjištění provedená správními orgány byla úplná a procesně bezvadná. V opačném případě, tzn. jestliže by provedené dokazování bylo nedostačující nebo by bylo zatíženo procesními vadami, by správní soud musel napadené správní rozhodnutí zrušit jako nezákonné a vrátit věc žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení, ...*“, také viz nález Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 232/02: „*Svědek je dle zákona povinen vypovídat pravdu a nic nezamlčet. O tom musí být poučen a poučen musí být i o následcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi. Pro účely dokazování je třeba preferovat použití bezprostředních důkazů. Účastník vzhledem ke zmíněné zásadě "rovnosti zbraní", má právo se s těmito důkazy seznámit (a tedy nikoliv až s jakýmsi jejich shrnutím či zhodnocením provedeným správním orgánem).* Orgány veřejné moci jsou zkrátka povinny „*postupovat ústavně konformním způsobem, což (...) znamená umožnit stěžovateli, aby jeho věc byla projednávána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.*“ Samozřejmě, jedná se o právo účastníka, nikoli jeho povinnost. Naopak povinností správního orgánu je účastníkovi výkon takového práva umožnit, k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2004, č. j. 3 Afs 1/2004 - 57: „*Možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům i ke způsobu jejich zjištění a možnost navrhovat doplnění dokazování je právem účastníka řízení a nikoliv jeho povinností (§ 33 odst. 2 správního řádu). Pokud účastník řízení tohoto práva navzdory řádné výzvě správního orgánu nevyužije, není správní orgán povinen taková vyjádření od účastníka požadovat a není tedy vadou řízení, jestliže za této situace takové vyjádření chybí.*“

[14] Správní orgán rozhodně stěžovateli nebránil důkladně se seznámit se všemi podklady rozhodnutí (kopii spisu obdržel stěžovatel dne 4. 1. 2010), vyjádřit se k nim a vznášet námitky, dostavit se k (několika) nařízeným jednáním a dne 16. 12. 2009 využít práva účastníka klást svědkům otázky. Samozřejmě, najisto je třeba postavit také to, zda těchto možností nevyužil, aniž by k tomu měl nějaký závažný důvod. Stěžovatel tvrdí, že takový důvod představoval jeho zdravotní stav a krajský soud se ztotožnil s názorem správních orgánů, že tomu tak mohlo být. Žalovaný a krajský soud nezpochybňují ani důvod omluvy stěžovatele z jednání dne 16. 2. 2010, avšak ze skutečnosti její opožděnosti a s přihlédnutím k tomu, že její důvod stěžovatel znal již 10. 2. 2010 dovozují, že se nejednalo o omluvu bezodkladnou, naopak opožděnou a tudíž „nikoli náležitou.“ K jednání dne 16. 2. 2010 se stěžovatel (opět) nedostavil bez omluvy, respektive jeho omluva došla (opět) po skončení ústního jednání (19. 1. 2010).

[15] Představa stěžovatele, že přijetím jeho omluvy k jednání dne 16. 12. 2009 byl tento úkon „anulován“ a spolu s tím rovněž výslechy svědků, zasahujících policistů, nemá v zákoně oporu. Jednání bylo řádně nařízeno, účastníci byli řádně obesláni, stěžovatel byl řádně poučen a k jednání se přesto nedostavil, jednání tedy mohlo řádně proběhnout, neboť omluva žalobce nebyla magistrátu známá. Rovněž tak zcela oprávněně mohly být provedeny důkazy výslechem svědků. Stěžovatel se dodatečně omluvil a správní orgán neudělal nic víc, než podle § 59 správního řádu nařídil další jednání. S otázkou platnosti úkonů z 16. 12. 2009 nemá omluva stěžovatele a pokračování řízení dne 19. 1. a 16. 2. 2010 vůbec nic společného.

[16] Krajský soud v jednání stěžovatele dovozuje účelovost a zneužívání práva na omluvu z jednání. To rozhodně není vyloučeno, jak naznačují četné okolnosti (onemocnění stěžovatele právě v den nařízených jednání, zasílání omluvenek tak, že prakticky nebylo možné je správnímu orgánu včas doručit). K této problematice se tento soud rovněž opakovaně vyjadřoval, třeba v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 - 81, kde, s odkazem na jiný rozsudek tohoto soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004, uvedl také: „[z]*neužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu.*“

[17] Institut zákazu zneužití subjektivních práv představuje materiální korektiv formálního pojímání práva, jímž je do právního řádu vnášeno hledisko ekvity (spravedlnosti). V důsledku obecné povahy zákona se může přihodit, že určité chování formálně vzato odpovídá dikci právního předpisu, avšak je zároveň pociťováno jako nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho zneužití. Zákaz zneužití práva však musí být chápán jako výjimka z pravidla. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu.“*Celý právní řád je ovládán ústavním principem obecné svobody jednání jednotlivce; každý může činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Výchozí svoboda jednání jednotlivce nalézá svých hranic nejenom v zákonem stanovených případech, ale také, jak dovodil Nejvyšší správní soud i Ústavní soud, v krajních případech zneužití práva [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 Sb. NU 367), http://nalus.usoud.cz]. Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno. Jen v takovém případě rozhodující subjekt nemusí poskytnout právnímu jednání účastníka řízení ochranu – nepřizná mu účinky.*“

[18] Stěžovatel předložil veřejnou listinu (hlášení lékaře o dočasné pracovní neschopnosti stěžovatele od 19. 1. 2010), která jeho zdravotní stav, ospravedlňující omluvu z jednání, potvrzovala. Nikdo hodnověrnost listiny a skutečnosti, kterou osvědčovala, nenapadl. Lze jistě uvažovat o účelovosti omluvy, ale také o její pravdivosti z hlediska trestní

odpovědnosti lékaře, který rozhodnutí o pracovní neschopnosti stěžovatele vydal - § 350 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. V daném kontextu nelze vyloučit, že argumentace stěžovatele v zásadě obstojí i ve vztahu k četné judikatuře, zabývající se právě problematikou omluv z úředních jednání, viz třeba rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 -99: „*Důležitost důvodu omluvy obviněné z přestupku a jejího zástupce (advokáta) z neúčasti u ústního jednání (§ 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) 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 nevyplývá obstrukční snaha či potřeba obviněné z přestupku nebo jejího zástupce působit průtahy v řízení nebo dosáhnout zániku odpovědnosti za spáchání přestupku apod.*“ Nejvyšší správní soud pochybuje, zda lze obstrukční snahy účastníka správního řízení dovozovat z jeho nemoci, byť se může jevit podivuhodně načasovaná, kterou však nikdo nezpochybňuje, že existovala. Mohlo se jevit, že se stěžovatel uchyloval k omluvám charakteru mařícího snahy o řádné projednání věci – srovnej rozsudek ze dne 22. 2. 2006, č. j. 1 As 19/2005 - 71, případně také ze dne 22. 11. 2004, č. j. 6 As 50/2003 - 41). Poukázat lze také na rozsudek ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 - 66: „*V řízení o přestupcích platí princip presumpce neviny a z něho vyplývající zásada rozhodovat v pochybnostech ve prospěch obviněného z přestupku. Pochybnosti o tom, zda se obviněný z přestupku odmítl dostavit k projednání věci nebo zda se nedostavil bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu, postihují ve svém důsledku zjištěný skutkový stav věci. Pokud správní orgán nebere uvedené pochybnosti v úvahu při svém rozhodování, jde o vadu řízení, která má za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Z § 74 odst. 1 zákona o přestupcích a § 59 správního řádu z roku 2004, které hovoří nikoliv 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 odůvodněným časovým odstupem po události, která bránila obviněnému z přestupku v účasti u ústního jednání (např. náhlé onemocnění, úraz, hospitalizace, upoutání na lůžko, které bránily uvedené omluvě), může podle konkrétních okolností splňovat znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu.*“ K tomu je však třeba korektně dodat, že omluva stěžovatele byla pečlivě zdůvodněna odkazem na trvající pracovní neschopnost, nikoli akutním atakem nemoci. To by potvrzovalo tvrzení žalovaného, že překážku, spočívající v trvání pracovní neschopnosti, mohl stěžovatel opravdu sdělit magistrátu hned 10. 2. 2010 a existence důvodu s tím otálet až do dne nařízeného jednání by byla problematická.

[19] Pro řešení námitky stěžovatele je významná a interpretačně zajímavá gradace, obsažená v institutu omluvy podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Vycházet je třeba z formálního a rovněž materiálního aspektu věci. Problematikou se zabýval tento soud ve shora citovaném rozsudku č. j. 7 As 9/2009 - 66: „*Podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích lze věc projednat v nepřítomnosti obviněného z přestupku jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednávání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Za vadu řízení se pak považuje, pokud věc bude projednána v nepřítomnosti obviněného, který se nedostavil bez náležité omluvy, ale je tady existence důležitého důvodu. Z hlediska nutné součinnosti obviněného z přestupku však musí správní orgán i při existenci důležitého důvodu zhodnotit i závažnost skutečnosti, pro kterou mu obviněný nedoručil náležitou omluvu. Na druhou stranu náležitá omluva vždy předpokládá existenci důležitého důvodu. 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. Je sice skutečností, že pravý smysl má omluva učiněná ještě před událostí, která má nastat, nicméně k takové omluvě nejsou vždy objektivně podmínky (náhlé onemocnění, úraz, které brání uvedené omluvě). Proto také ani zákon o přestupcích, ani správní řád nehovoří o omluvě předem, tedy ještě před událostí, která má nastat. Ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích hovoří o „náležité omluvě" a ustanovení § 59 zákona č. 500/2004 Sb. o „bezodkladné omluvě správnímu orgánu s uvedením důvodů". Z těchto ustanovení proto nelze dovodit, že se účastník řízení musí vždy omluvit předem, a to ještě před očekávanou událostí." Je jisté, že vždy záleží na konkrétních okolnostech. Jestliže omluvy stěžovatele k prvnímu a druhému ústnímu jednání správní orgán toleroval, lze to vnímat jako projev respektu vůči právu stěžovatele na soudní ochranu a řádný proces dle čl. 36 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Neuznání omluvy k ústnímu jednání dne 16. 2. 2010 vyplynulo na základě úvahy, že postačovalo hodnotit neodůvodněnou opožděnost zaslané omluvy.

[20] Lze tedy shrnout, že pro řešení prvé námitky stěžovatele je třeba porovnat dva přístupy, navzájem se nacházející v logickém vztahu vůči materiální povaze věci. Oba jsou zásadně vybudovány na respektu k zajištění práva účastníka na soudní ochranu a řádný proces dle čl. 36 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V prvém případě jde o výkon práva s důrazem na hodnocení jeho vážného důvodu, osvědčeného nezpochybněnou listinou. Druhý přístup zdůrazňuje limity uvedeného práva v případech zneužití výkonu práva. Při volbě řešení v nyní posuzované věci nelze přehlédnout několik faktorů. Řízení ve věci přestupků stěžovatele zahájil Magistrát města Olomouce dne 23. 11. 2009 a oznámení o jeho zahájení doručil stěžovateli současně s předvoláním k ústnímu jednání na den 16. 12. 2009 v 8 hodin. V tomto vyrozumění a předvolání byl poučen o tom, že ve věci budou vyslechnuti jako svědci příslušníci Policie ČR. Oznámení a vyrozumění obdržel stěžovatel do vlastních rukou dne 3. 12. 2009. Stěžovatel se k ústnímu jednání nedostavil a ústní jednání proběhlo v jeho nepřítomnosti. Až dne 4. 1. 2010 se na Magistrát města Olomouce dostavil stěžovatel a předložil potvrzení lékaře ze dne 16. 12. 2009 potvrzující jeho nepříznivý zdravotní stav dne 16. 12. 2009. Magistrát města Olomouce nařídil další ústní jednání na den 19. 1. 2010 a předvolání k němu osobně dne 4. 1. 2010 převzal stěžovatel, který se k ústnímu jednání opět nedostavil. Dne 20. 1. 2010 byla Magistrátu města Olomouce doručena písemná omluva stěžovatele k níž stěžovatel doložil rozhodnutí lékaře o uznání dočasné pracovní neschopnosti od 19.1.2010 v němž je uvedeno, že kontrola se má uskutečnit 29. 1. 2010. Písemnou omluvu a rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti zaslal stěžovatel Magistrátu města Olomouce poštou s datem 19. 1. 2010. Magistrát města Olomouce nařídil další ústní jednání na den 16. 2. 2010, stěžovatel předvolání k němu převzal dne 1. 2. 2010, avšak k ústnímu jednání se opět nedostavil a dne 16. 2. 2010 se omluvil, že je stále nemocen, omluvu poslal poštou, na poštu dáno 16. 2. 2010, Magistrátu města Olomouce došlo dne 18. 2. 2010, tedy po datu nařízeného ústního jednání. Z přiložené lékařské zprávy vyplývalo, že pracovní neschopnost trvá, další kontrola je stanovena na 22. 2. 2010. Magistrát města Olomouce pak dne 5. 3. 2010 vydal rozhodnutí. S tímto jeho postupem nelze souhlasit. Tento orgán věděl od 20. 1. 2010, že stěžovatel je uznán dočasně práce neschopným od 19. 1. 2010 a před svým rozhodnutím dne 5. 3. 2010 věděl, že pracovní neschopnost stěžovatele trvala nejméně do 22. 2. 2010 do dne stanovené příští kontroly zdravotního stavu, takže pro neúčast u ústních jednání stanovených na dny 19. 1. 2010 a 16. 2. 2010 stěžovatel mohl mít

důležitý důvod ve smyslu § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že dočasná pracovní neschopnost stěžovatele sama o sobě nemusela být důležitým důvodem pro jeho neúčast u nařízených ústních jednání, pokud by byl přes její existenci schopen se k nařízeným ústním jednáním dostavit, zvlášť když jeho bydliště je v Olomouci jako sídlo Magistrátu města Olomouce a zvlášť když si v pracovní neschopnosti vyzvedával poštu na příslušném poštovním úřadu. To však vyžadovalo vyžádat si příslušnou zprávu od ošetřujícího lékaře stěžovatele, což Magistrát města Olomouce neučinil a vyhodnotil si situaci tak, že se stěžovatel včas neomluvil, ačkoliv tak učinit mohl a proto přestupek projednal v jeho nepřítomnosti. Materiální důvod omluvy stěžovatele z jednání dne 16. 2. 2010 nebyl vůbec zpochybňován v důsledku úvahy, že postačí zjištěný fakt opožděné omluvy stěžovatele a jistá míra pravděpodobné účelovosti jeho jednání. Stěžovatel však v každém případě pro omluvu z jednání dne 19. 1. a 16. 2. 2010 doložil závažný důvod, za jaký je třeba považovat rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti, který správní orgán – Magistrát města Olomouce nevyvrátil, ani se o to nepokusil. Zúžený názor krajského soudu, že pro nedůvodnost omluvy stačí její opožděnost, bez náležitého zohlednění a důkladného zjištění její důvodnosti, případně dalších významných okolností, je tedy nesprávný.

b) posouzení nedostatku formy dokumentace správního řízení

[21] Pro řízení ve věcech přestupků obecně platí správní řád - § 51 zákona o přestupcích. Správní řád upravuje pro ústní jednání formu i obsah protokolu v ustanovení § 18. Je třeba pamatovat na to, že v přestupkovém řízení představuje ústní jednání (§ 49 správního řádu) případ, kdy tuto formu projednání přestupku *„stanoví zákon“* - § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Pojmenování dokumentu ze dne 16. 12. 2009 jako „záznam o projednání přestupku v nepřítomnosti“ vcelku nic nemění na tom, že z obsahového hlediska jde o protokol o ústním jednání, stejný (až na pojmenování) jako „Protokol o projednání přestupku v nepřítomnosti“ ze dne 16. 2. 2010. Citovaný záznam zřetelně uvádí, že zachycuje *„projednání přestupku v nepřítomnosti obviněného“*. Z těchto zjištění je zřejmé, že dne 16. 12. 2009 proběhlo totéž ústní jednání, jako dne 16. 2. 2010. O tom, že dne 16. 2. 2010 šlo o jednání ve smyslu § 49 správního řádu, nikdo nepochybuje a pochybnost tak není namístě ani vůči jednání dne 16. 12. 2009. Důležité je, že výslechy svědků byly zachyceny samostatnými protokoly v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 správního řádu. Z uvedeného zjištění plyne závěr, že výslechy svědků, zasahujících policistů, představovaly důkazy, prováděné v rámci ústního jednání.

[22] Úroveň hodnocené dokumentace správního řízení lze považovat za dostatečnou a ve všech ohledech za slučitelnou s principy správního řízení. Drobné formální odchylky neměly v této věci vliv na srozumitelnost a průkaznost úkonů správního orgánu.

Závěr

[23] Kasační stížnost je tedy důvodná v námitce chybné úvahy krajského soudu o přípustnosti projednání přestupku v nepřítomnosti stěžovatele. Nedůvodná je kasační stížnost v námitce chybného posouzení nedostatku formy dokumentace správního řízení. Nejvyšší správní soud zároveň konstatuje, že všechny zásadní skutkové okolnosti pro

posouzení správnosti rozhodnutí magistrátu, a to včetně potřeby doplnění řízení o důkazy k potvrzení nebo vyvrácení existence vážného důvodu omluvy stěžovatele z jednání dne 16. 2. 2010, byly správním orgánům známé nejpozději okamžikem podání odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně.

[24] Stěžovatel kasační stížností požadoval zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení. Kasační stížnost byla podána ke krajskému soudu v roce 2010 a v té době návrh odpovídal pravomoci Nejvyššího správního soudu podle právní úpravy platné do 31. 12. 2011 (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Dnem 1. 1. 2012 však nabyla účinnosti novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb., přinášející významné rozšíření pravomoci tohoto soudu. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. v nyní platném znění dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odst. 2. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, § 76, a § 78 se použijí přiměřeně.

[25] Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatele, nýbrž její využití záleží na úvaze tohoto soudu, který zváží, zda je namístě pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu. V daném případě je zřejmé, že rozhodnutí žalovaného mělo být krajským soudem pro uvedené porušení práv žalobce zrušeno.

[26] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje.

[27] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, a proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Prvou část nákladů řízení tvoří zaplacené soudní poplatky ve výši 2000 Kč a 5000 Kč (žaloba a kasační stížnost). Stěžovatel si k ochraně svých zájmů zvolil právní zástupkyni. Náklady na právní zastoupení tvoří odměna zástupkyně za 2 úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a, d) a e) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž za jeden úkon přísluší částka 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon. Celkem tak náklady řízení tvoří částka 11 800 Kč. Přiznanou částku nákladů řízení je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

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

V Brně dne 30. května 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu