ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **Ing. R. K.**, zastoupený JUDr. Josefem Fojtíkem, advokátem, se sídlem Štefánikova 1516, Kopřivnice, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 117, Ostrava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. MSK 99541/2015 ze dne 16. 9. 2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě č. j. 19 A 55/2015 - 36 ze dne 22. 2. 2016,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí, odbor dopravy (dále též „městský úřad“) uznal svým rozhodnutím ze dne 3. 6. 2015, č. j. MUFO 16662/2015, žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 7 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění v relevantní době, jehož se měl dopustit tím, že dne 20. 10. 2014 v 06:25 hodin jako řidič motorového vozidla na silnici II/483 v prostoru km 26,8 ve směru jízdy od obce Čeladná k obci Frýdlant nad Ostravicí předjížděl nezúčastněná osobní vozidla a ohrozil protijedoucího řidiče vozidla – pracovního stroje Caterpillar, když se nestihl zařadit zpět

do svého jízdního pruhu a došlo k bočnímu střetu obou vozidel a následně k poškození dopravního značení. Městský úřad uložil žalobci za toto jednání pokutu ve výši 5.000 Kč, zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalobce podal proti shora označenému rozhodnutí odvolání, v němž namítal zejména procesní pochybení v postupu správního orgánu I. stupně. Žalobce předně namítal, že městský úřad nevyhověl žádosti zmocněnce žalobce o odročení jednání nařízeného na den 3. 6. 2015 z důvodu objednaného lékařského vyšetření a nezákonně jej vyzval k předložení originálu plné moci, nevyhověl ani žádosti žalobce o odročení jednání z důvodu lékařského zákroku (vytahování stehů po operačním zákroku u zubního lékaře), neboť se nejednalo o včasnou omluvu. Žalobce nesouhlasí s tím, že městský úřad provedl ústní jednání dne 3. 6. 2015 v nepřítomnosti žalobce a jeho zmocněnce, čímž porušil jeho právo na spravedlivý proces a odňal mu právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[3] Žalovaný odvolání shora označeným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalovaný uvedl, že obviněný byl v řízení řádně a včas předvolán (dne 14. 5. 2015, dle doručenky osobně do vlastních rukou oproti podpisu) na jednání nařízené na 3. 6. 2015. Skutečnost, že žalobce byl nucen podstoupit vytahování stehů u zubního lékaře, nevyloučila možnost konat ústní jednání o přestupku v jeho nepřítomnosti, neboť byl v řízení zastoupen. Přítomnost žalobce na ústním jednání nebyla pro zjištění stavu věci pro městský úřad nezbytná. Žalovaný vyhodnotil, že omluva zmocněnce nebyla důvodná, jelikož již při převzetí případu věděl, že na den 3. 6. 2015 je objednán k lékaři, a mohl se nechat zastoupit advokátními koncipientkami.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou, v níž uvedl, že vyjádřil výslovně svůj zájem na tom, aby se osobně účastnil ústního jednání se svým zmocněncem za účelem řádného přešetření celé věci a vyjádření se k prováděné svědecké výpovědi. Městský úřad však nevzal omluvy na vědomí a i přes výslovný zájem o účast na ústním jednání žalobce provedl jednání za nepřítomnosti žalobce i jeho zmocněnce a rozhodl ve věci, čímž se odklonil od rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 9/2009 - 66. Žalobce dále zmínil rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 3/2011 - 52 ze dne 14. 7. 2011, podle něhož nemůže být obviněný z přestupku nucen akceptovat substituci jiného advokáta, byť plná moc obsahovala substituční doložku, pokud trvá na osobní účasti svého zástupce při ústním jednání.

[5] Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že správní orgán posoudil omluvu zmocněnce žalobce v souladu se zákonem jako nikoliv náležitou, neboť zmocněnec je advokátem, který má dva advokátní koncipienty, plná moc přitom obsahuje substituční doložku, substituční zastoupení tedy zmocnitel výslovně dovolil. Zmocněnec přitom již při převzetí zastoupení, zřejmě dne 26. 5. 2015, kdy je datována plná moc, věděl, že k ústnímu jednání se nebude moci dostavit, tím spíše měl učinit taková opatření, pokud převzetí zastoupení neodmítl, aby žalobce neutrpěl újmu na právech. Žalovaný dále konstatoval, že nebyl prokázán tvrzený důvod omluvy. Lékařskou zprávu zmocněnec předložil správnímu orgánu až den po ústním jednání. Není přitom věcí správního orgánu, aby účastníka řízení (zmocněnce) vyzýval k prokázání důvodů omluvy, účastník sám nese

břemeno tvrzení i břemeno důkazní ve vztahu k omluvě a je jen na něm, zda a jak prokáže tvrzenou překážku, která mu brání dostavit se k ústnímu jednání. Obecně přitom platí, že omluva – včetně prokázání jejího důvodu – musí být učiněna ještě před ústním jednáním, ledaže tomu, kdo se omlouvá, v tom brání závažné důvody (např. upoutání na lůžku apod.). Omluva žalobce jako obviněného je bezpředmětná, neboť byl v řízení zastoupen zmocněncem, který jeho jménem vykonával veškerá práva účastníka řízení, zejména právo uvádět skutečnosti na svou obhajobu, právo vyjádřit se k věci a k provedeným důkazům, právo důkazy navrhovat. Výslech žalobce správní orgán neprováděl, osobní účast žalobce při ústním jednání proto nebylo nezbytná (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2As 111/2011 - 56, č. j. 8As 53/2013 - 37).

[6] Krajský soud v Ostravě (dále též „krajský soud“) žalobu zamítl v návětí označeným rozsudkem, v němž konstatoval, že pro posouzení podmínky konání ústního jednání ze dne 3. 6. 2015 bez přítomnosti žalobce, jakožto obviněného z přestupku, zastoupeného advokátem, je rozhodné, zda se zástupce žalobce náležitě omluvil z ústního jednání. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 111/2011 - 56, podle něhož je třeba rozlišit mezi výslechem obviněného a účastí obviněného při ústním jednání před správním orgánem. V případě ústního jednání není pro uplatnění procesních práv účastníka řízení nezbytná jeho osobní účast. Povaha těchto práv nevyžaduje osobní úkon účastníka, ale účastník může tato práva uplatnit prostřednictvím svého zástupce, který může navrhovat důkazy, seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, klást svědkům otázky atd. Osobní účast obviněného, který je zastoupen, by byla vyžadována pouze tehdy, vyvstala-li by potřeba jej vyslechnout z důvodu zjištění skutkového stavu. Správní orgán může účastníka předvolat k výslechu pouze tehdy, pokud je jeho osobní účast nutná pro dosažení cíle řízení, tedy pro zjištění skutkového stavu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 100/2008 - 61). Z obsahu správního spisu a z protokolu o ústním jednání ze dne 3. 6. 2015 vyplývá, že správní orgán I. stupně nepovažoval za nezbytné provést výslech žalobce. Krajský soud dospěl k závěru, že neúčast žalobce nebránila v uskutečnění jednání a za existující důkazní situace nemohla ohrozit cíl správního řízení, přičemž správní orgán I. stupně měl ve správním spise k dispozici řadu důkazů, které spáchání přestupku žalobcem dostatečně prokazovaly. K důvodnosti omluvy zmocněnce žalobce krajský soud uvedl, že žalobce udělil plnou moc advokátu dne 26. 5. 2015, tedy v době, kdy již bylo zřejmé, že se advokát nebude moci jednání zúčastnit (27. 5. 2015 tvrdí, že již delší dobu je objednán k lékařskému vyšetření v nemocnici), a pokud se zmocněnec rozhodl zastoupení převzít, byl povinen učinit maximum pro řádné zastoupení žalobce a zajistit k zastupování jiného advokáta či některou ze svých koncipientek. Soud proto dospěl k závěru, že omluva zmocněnce žalobce z ústního jednání nebyla důvodná. Soud nepominul ani tu skutečnost, že jednání 3. 6. 2015 u správního orgánu bylo nařízeno na 8:15 hodin (a skončilo v 8:45 hodin) a vyšetření v Krajské nemocnici ve Zlíně se zmocněnec žalobce podrobil až ve 12:39 hodin.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost. V kasační stížnosti žalobce napadl rozsudek krajského soudu v plném rozsahu z

důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, tedy z důvodu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a dále z důvodu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť řízení trpí vadou spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí.

[8] Stěžovatel namítal, že správní orgán I. stupně při projednávání přestupku pochybil již tím, že nevzal za prokázané právní zastoupení stěžovatele zmocněncem z důvodu, že zástupce nedoložil plnou moc s originálním podpisem stěžovatele. Správní orgán I. stupně jednal ve věci dne 3. 6. 2015, aniž by dodržel lhůtu, kterou stanovil usnesením zmocněnci stěžovatele k doložení plné moci s originálem podpisu, a aniž by zmocněnce stěžovatele vyrozuměl o tom, že neuznává omluvu z jednání zmocněnce a nevyhovuje žádosti o odročení jednání stěžovatele. Městský úřad také vydal rozhodnutí ve věci, aniž by vyčkal na rozhodnutí nadřízeného orgánu o tom, zda právní zastoupení bylo platné či nikoliv. Stěžovatel poukázal na to, že pokud ho městský úřad nepovažoval za zastoupeného, nemohl žalovaný v rozhodnutí o odvolání tvrdit, že se městský úřad nemusel vypořádat s omluvou stěžovatele a s žádostí o odročení jednání, neboť byl stěžovatel zastoupen. Dle stěžovatele žalovaný nemohl týmž rozhodnutím konstatovat, že zastoupení na základě plné moci bylo prokázané a současně potvrdit zákonnost rozhodnutí městského úřadu ve věci. Stěžovatel namítal, že krajský soud se zabýval toliko otázkou, zda ústní jednání u městského úřadu mohlo proběhnout v nepřítomnosti stěžovatele a jeho zástupce a nevyjádřil se k nejistotě o právním zastoupení před městským úřadem.

[9] Další námitky stěžovatele směřovaly ke konání ústního jednání v nepřítomnosti žalobce či jeho zmocněnce. Stěžovatel uvedl, že jeho zmocněnec nezajišťoval substituci pro ústní jednání, neboť městský úřad jej za zástupce stěžovatele neakceptoval. Stěžovatel se k ústnímu jednání nedostavil, neboť se řádně omluvil a byl v řízení zastoupen. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas s názorem krajského soudu, že osobní přítomnost stěžovatele u ústního jednání nebyla nezbytná, neboť při ústním jednání byl vyslechnut jediný svědek, a sice účastník dopravní nehody, kterou měl stěžovatel zapříčinit. Jako obviněný měl stěžovatel právo být přítomen u výslechu tohoto svědka a klást mu otázky, zvlášť pokud se výslech svědka stal stěžejním důkazem v řízení o přestupku. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 9/2009 - 66, podle něhož ústním projednáním přestupku před správním orgánem I. stupně za účasti řádně předvolaného účastníka je sledována a garantována právní jistota spolehlivého zjištění skutkového stavu věci a prokázání viny či neviny, jakož i právo na spravedlivý proces. Podle tohoto rozsudku má obviněný z přestupku v řízení o přestupku základní právo, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti, ledaže by odmítl, ač byl řádně předvolán, se k projednání přestupku dostavit, nebo se nedostavil bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

[10] Tato pochybení měla dle stěžovatele vliv na zákonnost řízení před městským úřadem a žalovaným a zcela jistě nemohl být zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, když bylo stěžovateli upřeno právo osobně se účastnit svědecké výpovědi jediného svědka.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou.

[13] Důvody stížnosti, jak je stěžovatel obsahově vymezil, se opírají o § 103 odst. 1 písm. b) zákona s. ř. s. Stěžovatel sice v kasační stížnosti odkazuje též na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem) ale neuvádí, v čem by měla nezákonnost posouzení před soudem spočívat. Nejvyšší správní soud se proto veškerými stížnostními body zabýval v režimu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

IIIa. Zastoupení na základě plné moci

[15] Nejvyšší správní soud jako první hodnotil námitku stěžovatele týkající se zastoupení na základě plné moci v řízení před městským úřadem. Podle § 33 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, platí, že účastník řízení si může zvolit zmocněnce, zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Stěžovatel si za svého zástupce zvolil advokáta, který zaslal městskému úřadu žádost o odročení jednání prostřednictvím datové schránky dne 28. 5. 2015. Městský úřad usnesením ze dne 28. 5. 2015 vyzval advokáta k prokázání zastoupení ve lhůtě 5 pracovních dnů, neboť žádost o odročení jednání neobsahovala originál plné moci. Zmocněnec stěžovatele následně zaslal městskému úřadu naskenovanou plnou moc emailem dne 29. 5. 2015 s podpisem zmocněnce i zmocnitele. Proti usnesení městského úřadu podal stěžovatel odvolání dne 5. 6. 2015 prostřednictvím svého zmocněnce. Žalovaný o odvolání rozhodl spolu s rozhodnutím ve věci tak, že usnesení zrušil a řízení zastavil.

[16] K otázce „dostatečnosti“ kopie plné moci připojené jako příloha k datové zprávě Nejvyšší správní soud poukazuje např. na své rozsudky ze dne 17. 10. 2014, č. j. 4 As 171/2014 - 26, nebo ze dne 27. 11. 2014, č. j. 10 As 203/2014 - 48, z nichž vyplývá, že k prokázání oprávnění zmocněnce zastupovat ve správním řízení účastníka postačí plná moc předložená v prosté kopii, pokud správní orgán nemá na základě konkrétních okolností případu pochybnosti, zda plná moc byla účastníkem řízení skutečně udělena. V takovém případě správní orgán vyzve zmocněnce, aby plnou moc předložil v originále nebo ověřené kopii. V dané věci nevyvstaly pochybnosti o tom, že by předložená kopie plné moci skutečně prokazovala oprávnění zmocněnce jednat za účastníka, tudíž nebylo na místě vyzývat k předložení originálu plné moci. Zmocněnec stěžovatele byl v projednávané věci k zastupování stěžovatele ve správním řízení zmocněn řádně a kopie plné moci byla v tomto případě k doložení zmocnění dostatečná.

[17] Městský úřad se dopustil procesního pochybení, pokud vyzval zmocněnce žalobce k doložení originálu plné moci a pokud rozhodnutí o přestupku doručoval stěžovateli, ač je měl doručit jeho zmocněnci. Podle § 34 odst. 2 správního řádu se písemnosti doručují pouze zástupci s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat (do této kategorie písemností nespadá rozhodnutí, kterým se ukládá sankce za přestupek, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č. j. 1 As 100/2008, všechna zmiňovaná rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz). V tomto případě ale výzva k doložení originálu plné moci či vadné doručení rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepředstavovaly podstatné vady řízení zakládající důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, jelikož neztížily účastníkovi řízení možnost účinné, zákonem zaručené obrany ve správním řízení a byly následným průběhem správního řízení zhojeny, pokud městský úřad doručil rozhodnutí též zmocněnci stěžovatele a zmocněnec uplatnil v zákonné lhůtě počítané od data, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno, za stěžovatele odvolání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 125/2001 - 39), a pokud městský úřad náležitost a důvodnost omluvy zmocněnce stěžovatele z jednání přes nedoložení originálu plné moci zhodnotil. Námitce stěžovatele stran nejistoty o právním zastoupení před městským úřadem tak nelze přisvědčit, neboť omluvu z jednání a žádost o odročení jednání vznesl jak zmocněnec stěžovatele, tak stěžovatel sám, přičemž městský úřad v obou případech omluvu posoudil.

[18] K námitce stěžovatele směřující k tomu, že žalovaný nemohl týmž rozhodnutím konstatovat, že zastoupení na základě plné moci bylo prokázané a současně potvrdit zákonnost rozhodnutí městského úřadu ve věci, nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit, jelikož žalovaný připustil chybu v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterou korigoval odůvodněním rozhodnutí o odvolání. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 - 73, v němž soud připomíná, že: „*správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvého stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn.*“ V dalším rozsudku Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nejen za situace, kdy správní orgán druhého stupně změní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004, nýbrž i tehdy, pokud podle § 90 odst. 5 téhož zákona odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítne a toto rozhodnutí potvrdí, je oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012 - 48). Přestože městský úřad nesprávně zhodnotil nutnost doložení originálu plné moci, správně posoudil, že bylo možné rozhodnout o přestupku bez jednání, jelikož omluvu stěžovatele ani jeho zmocněnce nebylo možné považovat za náležitou a důvodnou.

IIIb. Projednání věci v nepřítomnosti stěžovatele a náležitost omluvy z ústního jednání

[19] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkou porušení práva na spravedlivý proces tím, že ústní jednání se konalo v nepřítomnosti stěžovatele a jeho zmocněnce. Podle

§ 74 odst. 1 zákona o přestupcích platí: „*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, č. j. 7 As 9/2009 - 66).

[20] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že i na řízení o přestupcích lze částečně vztáhnout čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších protokolů (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), který obsahuje garance práva na spravedlivý proces, a práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tedy právo každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 – 99. Z téhož rozsudku vyplývá, že „*ústním projednáním přestupku před správním orgánem I. stupně za účasti řádně předvolaného účastníka je tedy sledována a také garantována právní jistota spolehlivého zjištění skutkového stavu věci a prokázání viny či neviny, jakož i právo na spravedlivý proces. Vzhledem ke klíčovému významu ústního jednání v přestupkovém řízení a se zřetelem k závažnosti následků nedostavení se k tomuto jednání má zásadní význam (mimo řádného předvolání k projednání přestupku) i řádné posuzování dalších zákonných podmínek umožňujících projednat věc v nepřítomnosti obviněného z přestupku (odmítnutí obviněného dostavit se k projednání věci nebo nedostavení se obviněného z přestupku bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu).*“

[21] Stěžovatel činí v dané věci spornou otázku náležité a důvodné omluvy z ústního jednání. Náležitá omluva je přitom neurčitý právní pojem, jehož definice je ponechána na úvaze správnímu orgánu. Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatel byl vyzván k účasti na ústním jednání na den 3. 6. 2015 na 8:00 hodinu předvoláním doručeným dne 14. 5. 2015. Městský úřad obdržel omluvu zmocněnce stěžovatele dne 28. 5. 2015, v níž je uvedeno, že zmocněnec je na tento den již delší dobu objednán k lékařskému vyšetření v nemocnici ve Zlíně. Stěžovatel zaslal žádost o odročení jednání emailem dne 1. 6. 2015, neboť na tento den byl objednán k zubnímu lékaři na pooperační zákrok.

[22] Nejvyšší správní soud se v řadě svých rozsudků vyjadřoval k náležitostem omluvy obviněného z přestupku z ústního jednání. Dospěl přitom k závěru, že sice nemusí jít nutně vždy o omluvu předem, že však omluva musí být učiněna bezodkladně (rozsudek ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 - 66) a obviněný ji musí odůvodnit (rozsudek ze dne 22. 2. 2006, č. j. 1 As 19/2005 - 71). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 As 25/2013 – 23, uvádí, že „*aby mohla být omluva obviněného z přestupku z nařízeného ústního jednání považována za náležitou, musí být splněny tři podmínky: 1) Obviněný se musí omluvit neodkladně, tedy ihned, jakmile mu to okolnosti dovolí. Z toho pohledu nebude náležitá např. omluva učiněná těsně před jednáním z důvodu, o němž obviněný věděl a mohl jej sdělit již dříve. 2) V omluvě musí být uveden důvod, který obviněnému účast na jednání znemožňuje. Tomuto požadavku nevyhoví např. omluva s vágním odvoláním se na vyřizování důležitých záležitostí. 3) Důvod omluvy musí být doložen, obviněný tedy musí své tvrzení v rámci objektivních možností prokázat.*“

[23] V daném případě nelze omluvu obviněného považovat za bezodkladnou, jelikož k ústnímu jednání byl předvolán dne 14. 5. 2015, omluvu z ústního jednání z důvodu lékařského pooperačního zákroku předložil až dne 1. 6. 2015, tedy toliko dva dny před konáním ústního jednání. S ohledem na to, že mezi lékařským zákrokem a jeho kontrolou je běžně určitý časový odstup, lze se domnívat, že obviněný věděl o lékařském pooperačním zákroku dříve, než dva dny před konáním ústního jednání, a mohl tedy sdělit důvod své neúčasti dříve, pokud měl zájem se ústního jednání osobně účastnit. Nadto nebyla osobní účast stěžovatele u jednání s ohledem na zjištěný skutkový stav ani nezbytná pro zachování jeho práv účastníka řízení, jak správně zhodnotil krajský soud.

[24] Nejvyšší správní soud připomíná závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2011, č. j. 2 As 111/2011 - 56, z nichž je zřejmé, že je třeba od sebe odlišovat situace, kdy správní orgán I. stupně hodlá v průběhu ústního jednání provést výslech obviněného, resp. tento výslech je nezbytný pro správné a úplné zjištění skutkového stavu, a situaci, kdy má správní orgán I. stupně k dispozici řadu důkazů a výslech obviněného není nezbytný. Podle zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu: *„není v případě ústního jednání nezbytné, aby se ho obviněný fyzicky účastnil a zákonná úprava proto ani nepožaduje doručování předvolání přímo jemu za situace, kdy je řádně zastoupen.“*

[25] V rozsudku ze dne 23. 12. 2013, č. j. 8 As 53/2013 – 37, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„v případě ústního jednání není pro uplatnění procesních práv účastníka řízení nezbytná jeho osobní účast. Povaha těchto práv nevyžaduje osobní úkon účastníka, ale účastník může tato práva uplatnit prostřednictvím svého zástupce, který může navrhovat důkazy, seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, klást svědkům otázky atd. Z úkonů zástupce pak vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému (§ 34 odst. 1 správního řádu). Podmínka osobní účasti obviněného při jednání nevyplývá ani z 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. Pokud je tedy obviněný zastoupen, zpravidla postačí, pokud se ústního jednání zúčastní pouze jeho zástupce. Osobní účast obviněného, který je zastoupen, by byla vyžadována pouze tehdy, vyvstala-li by potřeba jej vyslechnout z důvodu zjištění skutkového stavu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že správní orgán může požadovat osobní konání zastoupeného v řízení jen tehdy, je-li k tomu oprávněn na základě zákona. Správní orgán tedy může účastníka předvolat k výslechu pouze tehdy, pokud je jeho osobní účast nutná pro dosažení cíle řízení, tedy pro zjištění skutkového stavu (blíže viz např. rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 100/2008 – 61).“*

[26] V daném případě neúčast stěžovatele nebránila v uskutečnění jednání a za existující důkazní situace nemohla ohrozit cíl předmětného řízení, neboť správní orgán prvního stupně měl ve správním spisu k dispozici řadu důkazů, které spáchání přestupků stěžovatelem dostatečně prokazovaly. Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatele, v níž stěžovatel poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 9/2009 - 66, neboť v daném případě se jednalo o skutkově jinou věc, kdy nebyly splněny podmínky pro projednání přestupku v nepřítomnosti obviněného, jelikož správní orgán nesprávně bez řádných a spolehlivých podkladů dovodil, že zdravotní stav žalobce nebránil v účasti u

jednání před prvostupňovým správním orgánem, ani ve včasné omluvě před konáním jednání. O takový případ se v dané věci nejednalo.

[27] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu i žalovaného, podle nichž ani omluva zmocněnce stěžovatele z ústního jednání nebyla důvodná, jelikož již v době převzetí zastupování věděl, že se nebude moci jednání zúčastnit, a proto měl pro tento případ zajistit k zastupování jiného advokáta či některou z koncipientek. Nejvyšší správní soud uvádí, že zmocněnec stěžovatele odpovídá za řádný výkon převzatého zastoupení podle zákona a pravidel svého povolání a je zcela legitimní žádat využití substituce v případě, kdy zmocněnec již dopředu věděl, že stěžovatele nebude schopen při ústním jednání osobně zastupovat. V souvislosti s možností substituce Nejvyšší správní soud připomíná, že podle judikatury Ústavního soudu *„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“* (nález Ústavního soudu ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III ÚS 68/97). Krom toho, včasnost omluvy zmocněnce je nutno posuzovat nikoli s ohledem na to, kdy se o ústním v souvislosti s převzetím zastoupení dověděl zmocněnec sám (tj. od 26. 5. 2015), nýbrž je nutno ji posuzovat vzhledem k okamžiku, kdy byl na jednání řádně, tehdy ještě nezastoupen, předvolán stěžovatel (tj. od 14. 5. 2015). To je důsledek skutečnosti, že zmocněnec v řízení vystupuje jako *alter ego* účastníka řízení a spolu s přijetím zmocnění vstupuje do stavu řízení k danému okamžiku, včetně procesních úkonů dosud učiněných správním orgánem vůči jeho zmocniteli, jinak by jen změnou v osobě zástupce mohl účastník řízení kdykoli obnovit lhůtu, od níž se odvíjí posouzení včasnosti případné omluvy z plánovaného jednání.

[28] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani námitce stěžovatele spočívající v tom, že jeho zmocněnec nezajišťoval substituci na jednání, jelikož jej městský úřad za zástupce stěžovatele neakceptoval, neboť zástupce stěžovatele po celou dobu řízení jako zmocněnec fakticky vystupoval. Nadto je třeba přihlédnout též k tomu, že s ohledem na čas jednání a čas vyšetření se zmocněnec stěžovatele mohl ranního ústního jednání u městského úřadu účastnit, jak správně zhodnotil krajský soud.

[29] Lze tedy uzavřít, že omluva zástupce stěžovatele z jednání nebyla důvodná. Vzhledem k tomu, že z jednání se omlouval také stěžovatel, a to pouhé dva dny před jednáním, přestože lze usuzovat, že o termínu pooperačního lékařského zákroku se dozvěděl již dříve, nelze ani jeho omluvu považovat za náležitou. S ohledem na to, že důkaz výslechem obviněného nebyl nezbytný, nebyla ani účast stěžovatele na ústním jednání nezbytná, pokud měl zástupce. Městský úřad vedl jednání bez jejich přítomnosti v souladu s § 74 zákona o přestupcích.

[30] Nejvyšší správní soud nemůže dát stěžovateli za pravdu v tom, že městský úřad byl povinen vyrozumět stěžovatele či jeho zástupce o tom, že jejich omluvu z ústního jednání neakceptoval. Jestliže správní orgán posoudí omluvu jako nedůvodnou, nemá povinnost o tom vyrozumět obviněného či jeho zástupce, ani vyzývat k doplnění důvodů omluvy, neboť je především v zájmu stěžovatele, resp. jeho zástupce, aby se o osud podané

žádosti zajímal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 As 128/2014 - 26).

IIIc. Možnost stěžovatele seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k věci

[31] Soud následně přistoupil k námitce stěžovatele směřující k tomu, že mu městský úřad neumožnil, aby se seznámil se všemi podklady pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu a vyjádřil se k nim.

[32] Podle § 36 odst. 3 správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Účelem § 36 odst. 3 správního řádu je dát účastníkovi řízení možnost seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, publ. pod č. 2073/2010 Sb. NSS). Zmiňované ustanovení předpokládá aktivní roli správního orgánu, který musí účastníky sám vyzvat, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili (srov. VEDRAL, J., *Správní řád. Komentář. II. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2012, s. 402 – 403, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, č. j. 9 As 226/2015 - 44).

[33] Soud ve správním spise ověřil, že předvolání adresované stěžovateli obsahovalo poučení, že před vydáním rozhodnutí ve věci má stěžovatel možnost vyjádřit se k jeho podkladům (pozn. NSS: správní orgán I. stupně nesprávně uvedl § 36 odst. 2 namísto § 36 odst. 3 správního řádu) a právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které mu budou kladeny za vinu a k důkazům o nich (§ 73 odst. 2 zákona o přestupcích). Součástí předvolání byla informace, že při ústním jednání městský úřad vyslechne svědka, kterému stěžovatel bude moci klást otázky. Bylo tedy pouze na stěžovateli, zda se na jednání dostaví a svých práv využije. To, že tak bez náležité a důvodné omluvy neučinil, není pochybením správního orgánu (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 7/2016 – 22). Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, „*byť k poučení podle § 36 odst. 3 správního řádu nedošlo znovu po provedeném jednání, tj. po formálním ukončení shromažďování podkladů rozhodnutí, bylo z něj zřejmé, k jakému okamžiku bude správní orgán považovat podklady za úplné a dostatečné pro rozhodnutí o věci samé. Vzhledem k tomu, že městský úřad po skončení jednání další podklady do spisu nedoplňoval, účel § 36 odst. 3 správního řádu byl naplněn*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 7/2016 – 22, k této problematice srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2013, č. j. 8 As 54/2013 – 29).

IIId. Dostatečně zjištěný skutkový stav

[34] V dalším kroku soud zhodnotil námitku stěžovatele spočívající v tom, že správní orgány nezjistily skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[35] Stěžovatel nedostatečné zjištění skutkového stavu odvíjel od procesních pochybení městského úřadu. Soud nemohl dát za pravdu stěžovateli ve věci procesních pochybení, proto nemůže přisvědčit ani námitce stěžovatele, že městský úřad nezjistil skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Soud ověřil, že správní spis obsahuje oznámení o přestupku, protokol o nehodě včetně situačního plánku místa dopravní nehody a fotodokumentace, záznam o dechové zkoušce, protokol o výpovědi obviněného ze dne 15. 12. 2014, protokol o svědecké výpovědi ze dne 3. 6. 2015, mapové snímky, výpis z evidenční karty řidiče, informaci o východu slunce v dané obci zjištěnou na www.in-pocasi.cz. Správní orgán na základě těchto provedených důkazů dospěl k závěru, že skutkový stav je dostatečně zjištěn, stěžovatel nadto nevnesl do řízení žádnou konkrétní pochybnost o tom, jak se měl skutkový děj odvíjet, jeho požadavku spočívajícímu na prošetření osvětlení pracovního stroje městský úřad vyhověl, proto v postupu městského úřadu nelze shledat pochybení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2016, č. j. 9 As 7/2016 – 22).

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 9. června 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu