ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **S. M.,** zastoupen Mgr. Tomášem Matějíkem, advokátem se sídlem Masarykova 37, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2015, č. j. JMK 44829/2015, sp. zn. S-JMK 44829/2015/ODOS/Fö, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 11. 2016, č. j. 41 A 34/2015 – 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 17. 3. 2015, č. j. ODSČ-42026/14-29, shledal Magistrát města Brna, odbor dopravněsprávních činností, žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Přestupku se měl dopustit tím, že dne 19. 5. 2014 v 07:59 hod., jakožto řidič motorového vozidla tov. zn. Mercedes Benz, RZ X, v Brně na ulici Ostravská ve směru od centra města, překročil nejvyšší povolenou rychlost stanovenou dopravní značkou na 80 km/h, přičemž mu byla silničním radarovým rychloměrem AD9C naměřena rychlost 112 km/h. Přestupek měl spáchat podruhé v období dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 4.000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení

motorových vozidel na dobu čtyř měsíců. V odvolání žalobce brojil zejména proti konání ústního jednání v jeho nepřítomnosti, způsobu hodnocení společenské nebezpečnosti a skutečnosti, že se správní orgán prvního stupně nikterak nevypořádal s osobou pachatele a jeho osobními a majetkovými poměry ve vztahu k přiměřenosti trestu zákazu činnosti. Svoje poměry v odvolání stručně uvedl. Žalobcovo odvolání následně žalovaný zamítl a potvrdil správní rozhodnutí prvního stupně.

[2] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného správní žalobou, ve které namítal především vadu předcházejícího řízení spočívající v konání ústního jednání bez jeho přítomnosti v důsledku neakceptace jeho omluvy z jednání. Rovněž namítl, že správní orgány nesprávně vyhodnotily provedené důkazy a učinily z nich nesprávné závěry a zjištění, zejména pak nebylo jednoznačně prokázáno, že přestupek spáchal žalobce.

[3] Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Uvedl, že neúčast žalobce na ústním jednání před správním orgánem prvního stupně nebránila dostatečnému zjištění skutkového stavu, neboť správní orgán měl dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí. Krajský soud, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dále konstatoval, že je nutné splnit tři podmínky (včasnost omluvy, její odůvodnění a prokázání existence důvodu omluvy), aby bylo možné hovořit o náležité omluvě. V případě žalobce nebyla splněna podmínka dostatečného důvodu omluvy z ústního jednání. Žalobce udělil dne 6. 2. 2015 (v pátek) plnou moc Mgr. Matějíkovi, kterou nahradil původní zastoupení žalobce Mgr. Valentou. Téhož dne se Mgr. Matějík omluvil z ústního jednání a požádal o jeho odročení z důvodu, že se musí seznámit s podklady a spisovým materiálem. Následující pracovní den (pondělí 9. 2. 2015) správní orgán provedl ústní jednání, přičemž omluvu zástupce žalobce neakceptoval. Soud k tomu uvedl, že žalobce neprokázal nezbytnost změny zástupce pouhý jeden pracovní den před konáním ústního jednání, resp. neuvedl, proč tak neučinil s větším časovým předstihem. Předvolání k ústnímu jednání bylo žalobci doručeno dne 29. 12. 2014, tedy s dostatečným časovým předstihem. Skutečnost, že není zástupce schopen se připravit na jednání, je již záležitostí mezi ním a žalobcem.

[4] K námitce nevěrohodnosti svědků soud konstatoval, že žalobce neuvedl žádné konkrétní argumenty, které by zpochybňovaly pravdivost jejich výpovědí. Dále soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které je policista obecně považován za nestranného svědka. V nyní posuzované věci nejsou výpovědi policistů ve vzájemném rozporu, ani nebyl zjištěn žádný jiný důvod, proč by měli zasahující policisté vyvinout větší úsilí ke stíhání žalobce. Na základě jejich výpovědí a podkladů, které vypracovali na místě, včetně identifikačních údajů žalobce a čísla jeho řidičského průkazu, neměl soud pochyb o tom, že žalobce předmětný přestupek spáchal.

[5] Dále krajský soud zamítl námitku, že správní orgány neodůvodnily naplnění společenské nebezpečnosti jednáním žalobce. Správní orgán prvního stupně i žalovaný se však zabývaly naplněním materiální stránky přestupku, přičemž krajský soud se s jejich závěry ztotožnil.

[6] Pokutu správní orgán uložil v horní polovině zákonné sazby, a to především z důvodu, že se stejného přestupku žalobce dopustil opakovaně. Soud toto zdůvodnění považoval za dostačující a výše pokuty se mu jeví jako adekvátní spáchanému skutku.

K námitce nepřiměřenosti zákazu činnosti soud odkázal na usnesení ze dne 30. 6. 2015, č. j. 41 A 32/2015 - 22, kterým nepřiznal žalobě odkladný účinek. Žalobce totiž neprokázal, že by mu byla způsobena neúnosná újma a nemohl by pokračovat v podnikatelské činnosti. Předmětem podnikání žalobce není řízení vozidel. Poslední námitka, týkající se nedostatečného odůvodnění odmítnutí provedení navržených důkazů, nebyla rovněž důvodná. Správní orgán měl dostatečně zjištěn skutkový stav, a proto byly tyto důkazy označeny za nadbytečné.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, a to z důvodů, jež podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti opakuje svoji argumentaci ze správní žaloby i odvolání proti správnímu rozhodnutí prvního stupně, přičemž ji dále rozvádí. Napadá postup správního orgánu prvního stupně, který mu nevyhověl a provedl ústní jednání dne 9. 2. 2015 bez jeho přítomnosti. Krajský soud pak zcela nelogicky vyhodnotil omluvu zástupce tak, že se týká pouze zástupce, nikoli žalobce samotného, a proto se ústního jednání žalobce účastnit mohl, resp. měl, neboť se sám také neomluvil. Krajský soud si protiřečí, pokud se ztotožňuje s úsudkem správních orgánů, avšak svoji argumentaci zakládá na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2013, č. j. 8 As 53/2013 - 37, který naopak zdůrazňuje právo obviněného na obhajobu. Krajský soud ospravedlňuje diskreční pravomocí správního orgánu vyloučení základního práva na právní zastoupení, resp. práva na spravedlivý proces. Změna obhájce je velmi důležitým důvodem, pro který měl správní orgán vyhovět žádosti o odročení ústního jednání. Není tedy pravdou, že by byly splněny podmínky pro konání ústního jednání bez přítomnosti žalobce, resp. jeho zástupce. Žalobce může měnit zástupce kdykoli v průběhu správního řízení. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 7 As 28/2009 - 99. Předložení scanu plné moci považuje za dostatečný způsob prokázání důvodu omluvy a změny zástupce. Z výše uvedených důvodů tedy správní orgány, resp. krajský soud připravily žalobce mj. o právo klást svědkům otázky, doplňovat svá tvrzení, navrhovat důkazy, vyjádřit se a vznášet námitky.

[9] Dále stěžovatel namítá, že v řízení před správními orgány nebylo možné dospět k závěru, že přestupcem byl právě žalobce. Správní orgány uvěřily tomu, co vypověděli zasahující policisté, jejichž výpovědi však byly naprosto nevěrohodné. Zřejmě neměly důvod „se trápit“ se zásadou in dubio pro reo, skutečnou společenskou nebezpečností jednání žalobce a jeho osobními a majetkovými poměry. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí není patrné, kdo jsou svědci V. a T., proč byli předvoláni a co mělo být prokázáno jejich výpověďmi. Ani jeden ze svědků neuvedl, že skutku se dopustil právě žalobce. Ani z ostatních podkladů rozhodnutí bez pochybností neplyne, že v inkriminovaném místě a čase řídil předmětné vozidlo právě žalobce. Nebylo tedy možné, v souladu se zásadou in dubio pro reo, žalobce za vytýkaný skutek shledat vinným a potrestat.

[10] Z oznámení o přestupku ani z výpovědí svědků nelze dovozovat, že právě žalobce byl řidičem, kterého zasahující policisté zastavili. Oznámení o přestupku není žalobcem podepsáno. Ze záznamu o přestupku rovněž není možné dovodit, že řidičem byl žalobce, neboť na snímku není vidět osoba žalobce ani celé vozidlo, nýbrž pouze zadní spodní levá část vozidla. Rovněž není zřejmé, v jakém konkrétním místě byla fotografie pořízena, resp. zda byla pořízena přístrojem AD9C, neboť takové označení není na záznamu uvedeno. Záznam je nevěrohodný a neprůkazný, jelikož do něj neznámo kdo a neznámo kdy dopsal některé údaje ručně, přičemž ostatní údaje jsou vytištěny strojově.

[11] Další námitka se týká hodnocení společenské nebezpečnosti jednání žalobce. Správní orgány jej označily za vysoce společensky nebezpečné, jelikož se daného jednání žalobce dopustil podruhé v období dvanácti po sobě jdoucích měsíců. Žalobce tak byl kriminalizován a hodnocen jako osoba páchající závažnou úmyslnou trestnou činnost i přes to, že nikomu nezpůsobil škodu či újmu na zdraví. Rovněž není dostačujícím důvodem k uložení sankce v horní polovině zákonné sazby skutečnost, že k přestupku došlo v ranních hodinách v době zvýšeného výskytu ostatních účastníků silničního provozu.

[12] Správní orgány prakticky vůbec nepřihlédly k osobě pachatele a jeho osobním a majetkovým poměrům. Správní orgán prvního stupně k tomu uvedl, že žalobce hodnověrným způsobem nedoložil své osobní a majetkové poměry, a i přes to konstatoval, že pokuta ve výši 4.000 Kč není pro žalobce likvidační. Žalobce k tomu uvádí, že pokuta ve výši 4.000 Kč pro něj možná není likvidační, avšak druhá sankce v podobě zákazu činnosti pro něj likvidační je. Žalobce je podnikatelem a k výkonu své činnosti potřebuje řídit vozidlo. Jinak by mu hrozil úpadek, resp. by nemohl plnit svou vyživovací povinnost vůči rodině. Dále uvedl, že rozhodnutí žalovaného neobsahuje odůvodnění, proč považoval žalobcem navržené důkazy za nadbytečné, resp. o některých navržených důkazech se žalovaný ani nezmiňuje.

[13] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušit napadený rozsudek a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný se vyjádřil tak, že kasační stížnost nepovažuje za důvodnou, napadený rozsudek má za správný a odůvodněný a předcházející správní řízení bylo provedeno zcela v souladu s platnou právní úpravou. Proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

III. A Přezkoumatelnost rozsudku

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, vnesené toliko v obecnější rovině. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[18] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace; napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, přičemž s jeho závěry věcně polemizuje v obsáhlé kasační stížnosti. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí, není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost.

III. B Ústní jednání v nepřítomnosti stěžovatele

[19] Dále se kasační soud zabýval námitkou porušení procesních práv stěžovatele v důsledku konání ústního jednání před správním orgánem prvního stupně bez přítomnosti stěžovatele. Tato námitka není důvodná. Z obsahu spisové dokumentace vyplývá, že stěžovatel dne 28. 7. 2014 udělil procesní plnou moc Mgr. Liboru Valentovi, aby jej zastupoval v předmětném přestupkovém řízení. Tento zástupce se dne 26. 8. 2014 dostavil k správnímu orgánu prvního stupně, nahlédl do správního spisu a požádal o jeho kopii, přičemž tato mu byla vydána. Dne 25. 9. 2014 se stěžovatel prostřednictvím zástupce omluvil z ústního jednání nařízeného na den 29. 9. 2014 a požádal o odročení jednání, přičemž jako důvod uvedl nemoc zástupce. Správní orgán mu vyhověl a nařídil ústní jednání na den 9. 2. 2015. Předvolání správní orgán doručil stěžovateli fikcí dne 29. 12. 2014 a jeho zástupci do datové schránky dne 17. 12. 2014. Následně nový zástupce Mgr. Tomáš Matějík zaslal správnímu orgánu oznámení o převzetí zastoupení stěžovatele, procesní plnou moc a žádost o odročení z důvodu nutnosti prostudování dodaných podkladů a potřebě nahlédnout do spisu, to vše s datem 6. 2. 2015. Správní orgán prvního stupně tuto omluvu neakceptoval, provedl ústní jednání bez přítomnosti stěžovatele a jeho

nového zástupce a následně rozhodl ve věci samé. Jako důvod neakceptace správní orgán uvedl, že omluva nebyla včasná, jedná se již o druhou omluvu v daném řízení, ke změně zástupce došlo jen tři dny před konáním ústního jednání, přičemž předchozímu zástupci byla poskytnuta veškerá spisová dokumentace. Žalovaný se ztotožnil s tímto závěrem, přičemž však doplnil, že omluva se týkala toliko zástupce stěžovatele, nikoli samotného stěžovatele, který byl samostatně předvolán a mohl se tak účastnit ústního jednání. Krajský soud korigoval závěr žalovaného o tom, že omluva z jednání se týkala pouze zástupce, přičemž uvedl, že tato argumentace není relevantní. Žalovaný se však věcně zabýval omluvou zástupce, a proto uvedené pochybení nemělo vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Omluvu soud považoval za včasnou, nikoli však důvodnou, jelikož stěžovatel neprokázal nutnost změny zastoupení, ani neuvedl, proč tak neučinil dříve než jeden pracovní den před konáním ústního jednání.

[20] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že právo stěžovatele nechat se zastoupit a právo na projednání věci v jeho přítomnosti představují jedny z imanentních součástí široce pojímaného práva na spravedlivý proces, které je nutné respektovat ze strany správních orgánů.

[21] V případě ústního jednání není pro uplatnění procesních práv stěžovatele 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 zákona č. 500/2004 Sb., 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 (k tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2013, č. j. 8 As 53/2013 - 37).

[22] Pokud je tedy stěžovatel zastoupen, procesní aktivita se přesouvá na bedra jeho zástupce, vyjma úkonů vyžadujících osobní účast stěžovatele a dalších úkonů, které se obviněný rozhodne osobně vykonat. Součástí práva na právní pomoc je však i možnost, aby byl zástupce přítomen úkonům, které stěžovatel vykonává osobně. Proto nelze souhlasit ze závěry žalovaného, že účasti stěžovatele na ústním jednání nic nebránilo. Naopak, bránila tomu potencionální nepřítomnost jeho zástupce. Jinými slovy, omluví-li se zástupce účastníka řízení, lze tuto omluvu vztáhnout i na osobu samotného účastníka řízení, trvá-li (byť konkludentně) na přítomnosti svého zástupce u příslušného procesního úkonu. Krajský soud však správně dovodil, že se žalovaný zabýval věcnou stránkou omluvy zástupce stěžovatele, a proto výše uvedené pochybení nemá vliv na zákonnost.

[23] Podle § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), platí, 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.“ Uplatnění práva na projednání přestupku v přítomnosti obviněného předpokládá součinnost jak ze strany správního orgánu, tak ze strany samotného obviněného. Správní orgán má povinnost postupovat tak, aby obviněnému vytvořil podmínky pro výkon tohoto práva. Jde především o nutnost obviněného řádně a včas předvolat k jednání. Již samotná povaha práva na projednání přestupku v přítomnosti obviněného však v praxi vyžaduje jistý stupeň součinnosti také ze strany obviněného. Tu lze spatřovat např. v tom, že se fyzicky dostaví, případně se náležitě omluví, v těch (svým charakterem výjimečných) případech, pokud se nemůže dostavit, byť se jednání zúčastnit chce. Právo obviněného na projednání věci v jeho přítomnosti zcela jistě může a má napomoci tomu, aby byl řádně zjištěn skutkový stav, a již při jednání lze realizovat právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se obviněnému z přestupku kladou za vinu, a k důkazům o nich. Výkon 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. Na obviněného tak lze v souvislosti s výkonem práva na projednání přestupku v jeho přítomnosti klást požadavky zaručující, že ústní jednání o přestupku bude možné efektivně uskutečnit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2013, č. j. 9 As 101/2012 - 60).

[24] Uvedené požadavky se pak týkají především situace, kdy se z důvodů na své straně nemůže obviněný účastnit již nařízeného jednání o přestupku a souvisí s omluvou z jednání. V případě, že se obviněný z přestupku ústního jednání nemůže účastnit a svou nepřítomnost náležitě omluví, nelze ústní jednání konat a musí být odročeno. Pokud byl naopak obviněný řádně předvolán a bez omluvy se nedostavil, přičemž se před samotným jednáním omluvit mohl, ústní jednání o přestupku může proběhnout i bez účasti obviněného (srov. § 74 odst. 1 zákona o přestupcích). Omluva v těchto případech hraje rozhodující roli pro postup správního orgánu. Správní orgán má povinnost akceptovat omluvu, která je náležitá. To předpokládá jak její bezodkladnost, tak i relevantnost důvodů, o něž se opírá. Obviněný z přestupku má díky tomu možnost dosáhnout odročení jednání z důvodů spočívajících na jeho straně. Právní institut omluvy z ústního jednání o přestupku tak pro obviněného 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 (viz výše uvedený rozsudek č. j. 9 As 101/2012 - 60).

[25] Krajský soud při přezkumu splnění podmínek vymezených v § 74 odst. 1 zákona o přestupcích zcela přiléhavě poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 As 25/2013 - 25, a aplikoval závěry v něm uvedené. Aby bylo možné považovat omluvu z ústního jednání za náležitou, musí se jednat o omluvu včasnou, s vážným důvodem a s doložením důvodu.

[26] V nyní posuzované věci se kasační soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že omluva zástupce z jednání konaného dne 9. 2. 2015 byla včasná, nikoli však s vážným důvodem. Změna zástupce je možná kdykoliv v průběhu přestupkového řízení. Učinil-li tak stěžovatel tři dny před konáním ústního jednání, resp. jeden pracovní den před jeho konáním, a omluva z ústního jednání obsahuje toliko strohé vyjádření, že došlo k převzetí právního zastoupení, a proto nový zástupce potřebuje čas na prostudování podkladů a spisového materiálu, nelze pak bez dalšího hovořit o důvodu vážném. V posuzované věci

správní orgán neupřel stěžovateli právo zvolit si zástupce, avšak pouze neakceptoval jeho omluvu z jednání. Proto Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že skutečnost, zda se nový zástupce dokáže připravit na ústní jednání je pouze problémem ve vztahu stěžovatele se zástupcem. Situace by byla odlišná, pokud by stěžovatel, resp. jeho zástupce rozvedl důvody své omluvy např. o nezbytnost změny v osobě zástupce z objektivních důvodů. Avšak důvod omluvy formulovaný zástupcem stěžovatele v nyní posuzované věci nelze považovat za vážný. Proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že v přestupkovém řízení byly splněny podmínky pro konání ústního jednání v nepřítomnosti stěžovatele a jeho zástupce, a tudíž stěžovatel nebyl zkrácen na svých procesních právech.

III. C Další námitky

[27] Námitka, že nebylo bez pochybností prokázáno, že přestupcem byl právě stěžovatel, není důvodná. V prvé řadě Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel v žádném ze svých podání explicitně netvrdil, že předmětný skutek nespáchal. Pouze opakovaně poukazoval, že z podkladů pro rozhodnutí ve věci samé nelze bez pochybností dovozovat, že právě stěžovatel je přestupcem v dané věci. Kasační soud však tento názor nesdílí. Z oznámení přestupku, který byl sepsán při zastavení a kontrole stěžovatele, plyne, že přestupku se měl dopustit právě stěžovatel. Jsou zde uvedeny osobní údaje stěžovatele včetně čísla řidičského průkazu. Je pravdou, že tento dokument stěžovatel nepodepsal, resp. jej odmítl podepsat. Avšak tato skutečnost neznamená, že jej nelze použít jako podklad pro meritorní rozhodnutí. Navíc stěžovatel nikdy netvrdil nepravdivost zapsaných údajů, nebo že by došlo ke zneužití jeho řidičského průkazu. Proto z obsahu tohoto dokumentu lze dovodit závěr, že zasahující policisté dopisovali do předtištěného dokumentu Oznámení přestupku údaje z řidičského průkazu, který jim řidič předložil a řidičem byl ztotožněn právě stěžovatel. Námitka, že někdo dopsal některé údaje do předepsaného dokumentu Oznámení přestupku, také není důvodná. Jedná se totiž o standardní postup, kdy policisté disponují předtištěnými formuláři, které doplňují o nezbytné údaje přímo při zásahu na místě samém. Podobně jako je tomu v případě vyplňování bloků při řešení přestupků v blokovém řízení.

[28] Záznam o přestupku obsahuje fotografii levé zadní spodní části vozidla, na které je připevněn štítek s registrační značkou. Na této fotografii je rovněž uvedeno výrobní číslo měřidla 07/0208, které se shoduje s výrobním číslem uvedeným na ověřovacím listu založeným ve spise. Skutečnost, že na fotografii není vidět osoba řidiče, neznamená, že záznam o přestupku nelze použít jako podklad pro meritorní rozhodnutí. Tento podklad prokazuje pouze to, že dané vozidlo jelo v určitý čas určitou rychlostí. Až následně ve spojení s oznámením přestupku a výpověďmi zasahujících policistů lze určit jako přestupce právě stěžovatele. Jinými slovy, rozhodnutí, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání daného přestupku, je vydáno na základě uceleného řetězce podkladů, který Nejvyšší správní soud považuje za zcela dostatečný.

[29] Co se týče námitky, že výpovědi policistů jsou nevěrohodné, tak Nejvyšší správní soud uvádí, že ji nepovažuje za důvodnou. Je pravdou, že svědci vypovídali o zásahu z doby před téměř devíti měsíci. Nicméně tato skutečnost nevylučuje, že by si svědci nemohli pamatovat podstatné okolnosti posuzované věci. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 83/2010 - 63, ve kterém

Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[o] *případy, v nichž je možné pochybovat o věrohodnosti či nestrannosti policisty v pozici svědka, půjde zejména tehdy, pokud jsou ve výpovědích policistů rozpory, je-li hodnoceno jednání obtížně pozorovatelné pouhým okem, existují-li důkazy svědčící o zaujatosti policistů vůči osobě obviněného, pokud je policista hodnocen či odměňován podle toho, s jakou úspěšností se mu daří dosahovat postihu jednotlivců za přestupky, nebo v případě šikanózního postupu policistů, který spočívá v provádění přehnaně horlivé a rozsáhlé kontroly, aniž by k tomu byl rozumný důvod.*“ Výpovědi policistů v nyní posuzované věci jsou konzistentní, logické a souladné. Nebyl tak naplněn ani jeden z důvodů uvedených v citovaném rozsudku. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje svědecké výpovědi zasahujících policistů za nevěrohodné.

[30] Stěžovatel opětovně nikdy neuvedl, v čem má nevěrohodnost výpovědi policistů spočívat. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že jejich výpovědi byly toliko velice obecné a vztahující se zejména mechanismu, jakým dochází k měření rychlosti, k místu měření, a ke skutečnosti, zda by nemohlo dojít k výměně řidiče zastaveného vozidla, se kterým byl spáchán přestupek. Pouze při hodnocení těchto výpovědí s dalšími podklady rozhodnutí bylo možné dospět k závěru, že to byl právě stěžovatel, kdo se přestupku dopustil.

[31] Další námitka směřuje do nesprávného hodnocení společenské nebezpečnosti jednání stěžovatele. Tuto Nejvyšší správní soud rovněž nepovažuje za relevantní. Skutečnost, že se přestupku dopustil stěžovatel opakovaně, zcela logicky odůvodňuje použití vyšší zákonné sazby sankce, než je její spodní hranice. Rovněž lze souhlasit se správním orgánem, že doba spáchání přestupku vykazuje vyšší míru společenské škodlivosti, neboť v době okolo osmé hodiny ranní je vždy zvýšený provoz na silnicích, a tedy i větší riziko dopravních nehod. Překročil-li stěžovatel nejvyšší povolenou rychlost o více než 30 km/h, a to v době vyššího stupně dopravní vytíženosti silnic, lze jeho jednání považovat za společensky škodlivější. Správní orgány posuzovaly míru společenské škodlivosti jednání stěžovatele ze všech možných hledisek a s jejich závěry se kasační soud, stejně jako krajský soud, ztotožňuje. Zbývá jen dodat, že hodnocení osoby jako pachatele závažné úmyslné trestné činnosti přísluší toliko orgánům činným v trestním řízení, nikoli správním orgánům. V nyní posuzované věci však správní orgány neposuzovaly jednání stěžovatele jako trestný čin.

[32] Poslední námitka se týkala skutečnosti, že správní orgány vůbec nepřihlédly k osobě stěžovatele a jeho osobním a majetkovým poměrům při ukládání sankce. Tato námitka není důvodná.

[33] Podle § 12 odst. 1 přestupkového zákona platí, že „[p]*ři určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.*“ Za sankci je dle § 11 odst. 1 téhož zákona považována pokuta i zákaz činnosti.

[34] Obecně je ukládání sankce založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá závěr, že správní orgán se při ukládání trestu (tj. v tomto případě pokuty a zákazu

činnosti) musí výslovně zabývat všemi kritérii, která zákon stanovuje. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost (blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 - 78).

[35] Ke způsobu, jakým bude správní orgán zjišťovat majetkové poměry obviněných, rozšířený senát uvedl v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, že „[...] *pravomoci správního orgánu ke zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení o jiném správním deliktu jsou do určité míry omezené, byť se v obecné rovině podstatně neliší od pravomocí správního orgánu v řízení o přestupku a s výjimkou možností prolomení bankovního tajemství (viz § 8 trestního řádu) ani od pravomocí soudu v řízení trestním. Je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu)* [...] *Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.*“ Rozšířený senát se sice v tomto rozhodnutí vyjadřoval ke zjišťování osobních a majetkových poměrů ve vztahu k přiměřenosti pokuty, nicméně závěry v něm uvedené lze obecně vztáhnout i na sankci zákazu činnosti. Obecně tedy platí, že správní orgány mají, v případě pasivity účastníka řízení, vyvinout přiměřenou snahu o zjištění osobních a majetkových poměrů obviněných. Jinými slovy, mají obviněné vyzvat k doložení svých poměrů, popř. se pokusit zjistit tyto informace z dalších zdrojů bez participace obviněných.

[36] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že správní orgán prvního stupně nesplnil svoji povinnost, jestliže nezjišťoval osobní a majetkové poměry stěžovatele ve vztahu k přiměřenosti sankce zákazu činnosti. S ohledem na výše uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu není správným postupem, pokud správní orgán odmítl zkoumat poměry stěžovatele s odkazem, že je nedoložil. Tuto vadu však napravil žalovaný, který se, v reakci na odvolání stěžovatele obsahující tvrzení o jeho osobních a majetkových poměrech, v odůvodnění meritorního rozhodnutí zabýval tvrzenými poměry stěžovatele. Konkrétně své úvahy uvedl na straně devět v předposledním odstavci

rozhodnutí o odvolání tak, že „[...] *ztráta řidičského oprávnění může znamenat pro obviněného po určitou dobu trvající omezení, nicméně je toho názoru, že toto omezení pro obviněného automaticky nemusí znamenat ztrátu možnosti výdělečné činnosti vůbec, pokud tedy předmětem výdělečné činnosti není funkce řidiče z povolání. Toto však z tvrzení obviněného nevyplývá. Dle odvolacího správního orgánu je tedy věcí obviněného, jak své poměry dále upraví vzhledem ke vzniklé situaci. Ostatně doprava automobilem není jediným možným způsobem přepravy, kterého je možné využívat k přesunu z jednoho bodu do druhého. Navíc obviněný v odvolání uvádí, že jako podnikatel zaměstnává 6 - 9 zaměstnanců, tudíž lze důvodně předpokládat, že některý z těchto zaměstnanců je držitelem řidičského oprávnění, tudíž výkon podnikatelské činnosti obviněného není závislý pouze a jen na držbě řidičského oprávnění obviněným.*“ Žalovaný tedy reagoval na stěžovatelem tvrzenou likvidační povahu trestu zákazu činnosti, což Nejvyšší správní soud považuje za dodatečné zhojení dřívějšího pochybení správního orgánu prvního stupně.

[37] Nad rámec posouzení projednávané věci Nejvyšší správní soud podotýká, že by bylo vhodnější, pokud by poučení obsažené v předvolání k ústnímu jednání obsahovalo výzvu k doložení osobních a majetkových poměrů, resp. by správní orgán více rozvedl poučení podle § 36 a § 52 správního řádu o možnost tvrdit a prokazovat mj. právě osobní a majetkové poměry. Naopak odkaz na § 82 odst. 4 správního řádu, který je rovněž obsažený v poučení na předvolání, je pro účely přestupkového řízení zcela irelevantní, neboť v tomto typu řízení se koncentrace řízení neaplikuje jako v obecném správním řízení.

[38] S ohledem na vše shora uvedené proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal v postupu žalovaného ani krajského soudu žádná pochybení, která by měla vliv na zákonnost napadaných rozhodnutí. Pochybení správního orgánu prvního stupně pak bylo následně zhojeno žalovaným.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[39] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. shledal jako nedůvodnou.

[40] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 15. února 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu