



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobce: P. K.**, zast. Mgr. Marií Klínerovou, advokátkou se sídlem V Jámě 1, Praha 1, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2012, č. j. KrÚ 50292/2012/ODSHI/14, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 1. 2013, č. j. 52 A 47/2012 - 74,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 8. 2012, č. j. KrÚ 50292/2012/ODSHI/14. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 25. 5. 2012, č. j. OSA/P-513/12-D/40, kterým byl uznán vinným z porušení § 4 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném za posuzované období (dále jen „zákon o silničním provozu“), a z naplnění skutkové podstaty přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona o silničním provozu.

Tohoto přestupku se měl stěžovatel dopustit tím, že dne 20. 3. 2012 v 9.49 hodin jako řidič motorového osobního vozidla tovární zn. Volvo, reg. zn. X, jel v Pardubicích na silnici č. I/36 - ulicí Nádražní ve směru jízdy od Hradce Králové do centra Pardubic rychlostí 128 km/hod. po odečtení tolerance, čímž překročil nejvyšší povolenou rychlost v daném místě stanovenou dopravní značkou B20a na 80 km/hod. Za přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 5 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců a dále povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Řízení před krajským soudem

Krajský soud v napadeném rozhodnutí odkázal na dispoziční zásadu a z ní vyplývající vázanost soudu žalobními námitkami. Na základě této úvahy dospěl k závěru, že meritorně se lze zabývat pouze námitkami uplatněnými pod body VI. a VII. žaloby.

Námitku porušení práva na spravedlivý proces spočívající v neúčasti stěžovatele i jeho zástupce na ústním jednání ve věci projednání přestupku dne 21. 5. 2012 krajský soud zamítl.

Krajský soud odkázal na zjištění vyplývající ze správního spisu, dle kterých bylo ústní jednání správním orgánem nařízeno na 21. 5. 2012 v budově Magistrátu města Pardubic od 9.00 hodin. Stěžovatel byl v předvolání k ústnímu jednání poučen, že případná omluva musí být uplatněna včas, musí obsahovat konkrétní důvody, včetně jejich doložení. Současně byl poučen o tom, že k akceptaci omluvy nedochází automaticky a pro její ověření je možno využít v předvolání uvedeného telefonního čísla. Dále byl poučen o tom, že dle § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), odmítne-li se obviněný k ústnímu jednání dostavit, nebo se nedostaví bez náležité omluvy či bez důležitého důvodu, může být věc projednána v jeho nepřítomnosti. Stěžovatel byl poučen dle § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že účastníci řízení jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení a správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Ve správním spisu je založena omluva z nařízeného ústního jednání ze dne 14. 5. 2012, doručená správnímu orgánu dne 17. 5. 2012 s odůvodněním, že v termínu nařízeného jednání musí být zvolený zástupce přítomen výslechu svědka ve věci jiného klienta, obviněného v trestním řízení na Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality SKPV, na odboru závažné hospodářské trestné činnosti v Praze, a to od 9 hodin. Dále uvedl, že se jedná o zastupování ex offio a nelze žádat o změnu termínu. K písemnosti byla připojena plná moc pro zastupování, kterou stěžovatel udělil pro zastoupení v přestupkovém řízení Mgr. Marii Klinerové, advokátce se sídlem v Jámě 1, Praha, s tím, že tato advokáta zmocnila substitučně pro jednotlivé úkony v řízení svého koncipienta JUDr. Jaroslava Dočkala. Z protokolu o ústním jednání ve věci přestupku ze dne 21. 5. 2012 vyplývá, že jak stěžovatel, tak jeho zástupce nebyli tomuto jednání přítomni.

Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, dle kterých nebyla omluva z jednání uznána v souladu se zákonem, když stejně jako oba správní orgány vycházel z judikatury jak Ústavního soudu, tak Nejvyššího soudu.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 68/97 platí, že *“v případech, kdy zástupce žádá soud, aby již nařízené jednání přeložil na jiný termín, není věcí obecného soudu, pokud uváděné důvody neshledá dostatečně závažnými- aby o svém odmítavém stanovisku k takové žádosti žadatele uvědomoval; i v takovém případě je věcí zástupce, zejména je-li jím advokát, aby se sám a z avčias o osudu své žádosti přesvědčil a stanovisku obecného soudu přizpůsobil režim svého pracovního dne. 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 (§§ 16, 26 odst. 1 zák. č. 85/1996 Sb., o advokacii). Zásad spravedlivého procesu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) z důvodů obdobných těm, jimiž podkládá stěžovatel ústavní stížnost v této věci, se proto nemůže dovolávat ten účastník řízení před obecnými soudy (jinými orgány veřejné moci), který, ač řádně a z avčias (§ 115 odst. 2 o. s. ř) o jednání obecného soudu (jiného orgánu veřejné moci) uvědomen, toto jednání zmeškal, a to pro příčiny tkvící v jeho nedostatečné procesní obezřetnosti nebo ten, kdo řádně a včasné uplatnění svých procesních práv zanedbal; totéž platí i v případech, spočívá-li nedostatek procesní aktivity či obezřetnosti na straně advokáta, jehož si účastník*

pokračování

řízení před obecnými soudy (jinými orgány veřejné moci) zvolil a který za řádný výkon převzatého zastoupení zastoupením podle zákona a pravidel svého povolání odpovídá“.

V usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 3736/11, tento soud konstatoval, „že jestliže advokát stěžovatelky odpovídá za řádný výkon převzatého zastoupení, bylo nepochybné v jeho zájmu i v možnostech, aby stěžovatele vysvětlil, že v případě kolize dvou nařízených jednání je jednou z možností řešení nastalé situace substitute, v případě odmítnutí takové možnosti pak volba jiného advokáta, který by stěžovatelku v předmětné věci zastupoval. Zda advokát stěžovatelku o těchto alternativách řádně poučil či nikoli, stěžovatelka v ústavní stížnosti neuvádí. Není v zásadě povinností obecného soudu žádosti advokáta o odročení nařízeného jednání vždy vyhovět. Není dokonce ani jeho povinností - pokud advokátem uváděné důvody neshledá obecný soud dostatečně závažnými, aby advokáta o svém odmítavém stanovisku k takové žádosti žadatele uvědomoval; i v takovém případě je věcí zástupce, je-li jím advokát, aby se sám o osudu své žádosti zavrás přesvědčil a stanovisku obecného soudu přízpůsobil režim svého pracovního dne. Jak je zřejmé z odůvodnění napadeného rozsudku, advokát nedodržel zásadu procesní obezřetnosti, neboť musel počítat i s možností, že jeho žádosti nebude vyhověno a bez rozumného důvodu se o osud vyřízení své žádosti dále nezajímal. Ani sama stěžovatelka nevyvinula jakoukoli aktivitu k řešení nastalé situace např. účastí na nařízeném jednání, v jehož průběhu mohla hájit svá procesní práva a zájmy v projednávané věci“.

Krajský soud konstatoval, že z omluvy založené ve spisu nevyplývá, že by se jednání u Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality v Praze dne 21. 5. 2012 měli účastnit jak zástupkyně stěžovatele, tj. Mgr. Marie Klinerová, tak i její koncipient JUDr. Jaroslav Dočkal. Správní orgány nepochybily, pokud jednaly bez přítomnosti stěžovatele, neboť daná věc mohla být v souladu se shora uvedenou judikaturou řešena institutem substitute, ať již před správním či policejním orgánem. K ústnímu jednání se mohla dostavit přímo Mgr. Klinerová, které byla plná moc udělena, případně mohla být účastna jednání před policejním orgánem, trval-li stěžovatel na osobní účasti JUDr. Dočkala. Na základě výše uvedených skutečností nemůže obstát námitka o tom, že „v rámci České republiky je zcela běžnou praxí, že jedná-li se o první omluvu v dané věci“, tak správní orgány omluvu „bez problémů akceptují“, je-li kolizní jednání správnímu orgánu řádně doloženo. Na uvedený případ lze plně aplikovat výše uvedené nálezy Ústavního soudu, když naopak k tomuto případu se nevztahují judikáty uváděné stěžovatelem.

Výslovné upozornění stěžovatele v odvolání, že ke svému zastupování zvolil nikoliv osobně Mgr. Marii Klinerovou, ale jejího spolupracovníka (koncipienta) JUDr. Jaroslava Dočkala, který jej v řadě věcí opakovaně zastupoval a na jehož osobním zastupování trvá, z písemné omluvy a z jím udělené plné moci pro zastupování v řízení před správním orgánem nevyplývá. Pokud trval na zastoupení JUDr. Dočkalem, tak mu měl udělit plnou moc pro zastupování v přestupkovém řízení, případně tuto skutečnost uvést v písemné omluvě z jednání. Pokud stěžovatel uvádí, že „Mgr. Klinerová je však prioritně zaměřená na jiné oblasti práva než je právo trestní“ a že „v nejlepším zájmu klienta tak byla osobní účast JUDr. Dočkala na předmětných výsledcích“, tak je nutné uvést, že je otázkou, proč tuto skutečnost neuvedl v omluvě, ale až v odvolání. Navíc i v přestupkovém řízení je třeba „detailní znalosti trestního práva“, když v přestupkovém řízení platí obdobné principy jako pro trestání soudní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/200 - 67).

Krajský soud dále nepřisvědčil námitce, dle které měla být otázka zavinění řešena ve výroku rozhodnutí. Podle ustanovení § 77 zákona o přestupcích výrok rozhodnutí, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též vyslovení viny, nikoli však zavinění jako subjektivní stránku skutkové podstaty přestupku.

Správní orgán I. stupně se také velice pečlivě zabýval otázkou odůvodnění sankce v části VI. svého rozhodnutí na straně 9. Uvedl, že při stanovení druhu a výše sankce přihlédl k závažnosti

přestupku, kdy obviněný překročil nejvyšší povolenou rychlost razantním způsobem o 48 km/h. Závažnost přestupkového jednání obviněného nespočívá ve způsobení dopravní nehody, zranění apod., ale v ohrožení bezpečnosti silničního provozu, kdy při takto vysoké rychlosti jsou následky případných dopravních nehod obvykle závažné (újmami na zdraví či smrtí účastníků nehody, značné materiální škody). Vyslovení zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení všech motorových vozidel, je vedle finanční pokuty dostatečným trestem, aby do budoucna dodržoval pravidla silničního provozu a stanovenou rychlost dle zákona o silničním provozu. Správní orgán stanovil výši pokuty i délku zákazu činnosti na samotné spodní hranici zákonné sazby, neboť za tento přestupek je dle zákona o silničním provozu možno uložit pokutu od 5 000 Kč do 10 000 Kč a zákaz řízení všech motorových vozidel od šesti měsíců do jednoho roku.

Výčet v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích je demonstrativní, přičemž správní orgán I. stupně při své úvaze použil okolnosti ve prospěch i v neprospěch obviněného. Uvedení pohnutky by nebylo relevantní, protože důvod, který stěžovatele vedl k překročení rychlosti, nemohl mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí.

Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

III. Kasační stížnost

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Má za to, že napadené rozhodnutí je nezákonné, jelikož spočívá v nesprávném posouzení právní otázky, a současně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Nezákonnost stěžovatel spatřuje v nesprávném výkladu § 74 odst. 1 přestupkového zákona. Základním právem obviněného z přestupku je, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti, tj. má právo být osobně přítomen ústnímu jednání o přestupku, ledaže by odmítl, ač byl řádně předvolán, se k projednání přestupku dostavit, nebo se nedostavil bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

Zákonem stanovené podmínky pro projednání přestupku v nepřítomnosti obviněného nebyly splněny a postupem správních orgánů došlo k porušení ústavou zaručeného práva na spravedlivý proces.

Stěžovatel rekapituluje skutkový stav, přičemž namítá, že jeho zmocněnec JUDr. Jaroslav Dočkal, advokátní koncipient Mgr. Marie Klinerové, se musel v den nařízeného jednání účastnit výslechu klíčového svědka ve věci jiného klienta v Praze. Jednalo se o zastupování ex offio, nebylo možné se výslechu neúčastnit a rovněž nešlo žádat o změnu termínu výslechu, neboť jak obviněných, tak jejich zástupců bylo několik. V době sjednání právního zastoupení včetně termínu ústního jednání však zvolený právník (advokátní koncipient) o výslechu v trestní kauze nevěděl. Vyrozměnění bylo do advokátní kanceláře doručeno až následně, neboť je datováno dne 9. 5. 2012, přičemž JUDr. Dočkal se o tomto výslechu dozvěděl až 11. 5. 2012 a hned následující pracovní den v pondělí 14. 5. 2012 vypracoval a odeslal správnímu orgánu omluvu z ústního jednání a žádost o nařízení náhradního termínu, s řádným zdůvodněním a doložením tvrzených faktů.

Judikatura Ústavního soudu, o kterou své závěry opírají správní orgány i krajský soud, na projednávanou věc nedopadá. Uvedená judikatura se totiž nevztahuje na oblast správního trestání, ale k civilnímu procesu, přičemž nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3736/11 nelze aplikovat mimo jiného proto, že v době převzetí zastoupení, advokát resp. jeho koncipient o kolizi s jiným důležitým jednáním nevěděl.

pokračování

Stěžovatel má na rozdíl od soudu za to, že omluva z ústního jednání akceptována být měla, a to podle závěrů Nejvyššího správního soudu, uvedených v rozhodnutí ze dne 30. 8. 2008, č. j. 2 As 16/2008 - 41. Jednalo se o v pořadí první omluvu v daném řízení, přičemž objektivně nebylo možné dovodit, že by se jednalo o omluvu účelovou.

Nejvyšší správní soud výslovně v uvedeném rozhodnutí uvedl, že „vydání rozhodnutí bez nařízení ústního jednání a žalobcovy přítomnosti na něm představovalo vadu řízení, jež mohla mít vliv na nezákonné rozhodnutí, tedy že zde byl dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Dospěl-li správní orgán prvního stupně k závěru, že žalobcovy omluvy jsou toliko účelové a směřují k vyhýbání se správnímu řízení, pak se měl před vydáním rozhodnutí alespoň pokusit zjistit, zda pracovní neschopnost žalobce stále trvá“.

Správní orgán je povinen se důvody omluvy, která byla včas a řádně doručena, zabývat, a to i v případě, považuje-li omluvu za účelovou či směřující k vyhýbání se správnímu řízení.

Zásady civilního soudnictví a zásady správního trestání jsou diametrálně odlišné. Zásada, podle níž musí každý střežit svá práva a oprávněné zájmy není beze zbytku aplikovatelná na správní trestání. Zásady správního trestání zaručují účastníkům řízení větší míru ochrany jejich práv a oprávněných zájmů, než je tomu v civilním procesu. Mimo jiného sem spadá poučovací povinnost správních orgánů, povinnost ochrany práv nabytých v dobré víře, povinnost pomoci odstranit vady podání, zásada součinnosti zavazuje správní orgán vycházet účastníkům řízení vstříc. Judikáty týkající se civilního procesu nelze na projednávanou věc aplikovat, na místě je naopak aplikovat judikaturu správních a trestních soudů.

V rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009-66, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „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.“

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, se uvádí, „že zákon koncipuje řízení o přestupku v prvním stupni jako řízení s ústním jednáním za přítomnosti obviněného z přestupku“ a „Vzhledem k tomu, že ústním projednáním přestupku před správním orgánem I. stupně za účasti řádně předvolaného účastníka, je právní úpravou nepochybně sledována a také garantována právní jistota spolehlivého zjištění skutkového stavu věci a prokázání viny či nevinu, jakož i právo na spravedlivý proces“.

Nejvyšší soud pak v usnesení ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1024/2011, konstatoval, že i když „obhájce striktně posuzováno nedoložil, že učinil pro výkon svých oprávnění a povinností vše, co ve prospěch svého klienta mohl podle zákona učinit, jelikož o odročení veřejného zasedání požádal s odstupem jednoho týdne ode dne, kdy musel vědět o kolizi a dalšími již nařízenými hlavními líčeními a jednáním, a aniž by bylo patrné, zda se vůbec zabýval možností zajistit obhajobu obviněného využitím možnosti pověření substituta mimo okruh své advokátní kanceláře. Ani to ovšem podle názoru dovolacího soudu nemění nic na tom, že v konkrétní situaci nebylo na místě konat veřejné zasedání v nepřítomnosti obviněného i jeho obhájce“. Podle Nejvyššího soudu „Dovolatel opodstatněně poukázal na to, že na jeho straně, ale ani na straně jeho obhájce nebylo možno vypořádat žádné snahy o protahování řízení. Žádost o odročení veřejného zasedání byla podána za okolností, kdy zvolený obhájce měl kolizi s jinými jednáními u různých soudů, kterou řádně doložil. Nejvyšší soud po prostudování spisu neshledal v postupech či jednání obhajoby žádné obstrukce, a dospěl proto k názoru, že bylo na místě vyhovět žádosti obhájce o odročení veřejného zasedání. Tento závěr dovolací soud učinil též se zřetelem k širším souvislostem, za nichž se zjevně, že odvolací soud nedostal beze zbytku požadavku respektování práva na spravedlivý proces

a na obhajobu.“

Rozhodnutími správních orgánů došlo zároveň k porušení zásady předvídatelnosti správních rozhodnutí, resp. uvážení o věci, neboť jak již stěžovatel uvedl v žalobě, v případě první omluvy ve věci, zaslané zástupcem s uvedením a doložením důvodu omluvy, nejčastěji časové kolize s jiným jednáním, je běžnou praxí správních orgánů takovou omluvu akceptovat. Měl-li správní orgán pochybnosti, měl postupovat dle § 37 odst. 3 správního řádu a v souladu se zásadou součinnosti vyzvat stěžovatele k doplnění.

Advokátka Mgr. Klinerová, která převzala plnou moc stěžovatele, a která jediná v dané advokátní kanceláři může přijmout plnou moc, se výslechu svědků v kolidující trestní věci účastnit nemohla, neboť se v praxi trestním ani správním právem nezabývá. Veškeré případy spadající do této agendy vyřizuje její koncipient JUDr. Dočkal, a proto nebyla s danou věcí vůbec obeznámena.

Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle kterého otázka zavinění do výroku rozhodnutí o přestupku nepatří.

To, zda jednání bylo spácháno úmyslně nebo z nedbalosti, musí být nedílnou součástí popisu skutku. Ustanovení § 77 zákona o přestupcích, jako ustanovení zvláštní normy stanoví náležitosti výroku rozhodnutí nad rámec normy obecné - v řízení o přestupku subsidiárně využitelného § 68 správního řádu. Podle § 68 odst. 2 správního řádu se ve výrokové části rozhodnutí uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, v projednávané věci vyslovení viny za naplnění skutkové podstaty přestupku, resp. všech jejich formálních znaků, a to včetně subjektivní stránky, která je v daném případě vyjádřena stručně buď slovem „úmyslně“ nebo slovem „z nedbalosti“.

Je-li forma zavinění neopomenutelným znakem skutkové podstaty přestupku, pak musí být ve výroku rovněž uvedena. Nedostatek zavinění u přestupku totiž na rozdíl od jiných správních deliktů, které jsou založeny na objektivní odpovědnosti, vylučuje odpovědnost za takový skutek.

Odůvodnění sankce správním orgánem prvního stupně je velmi rozsáhlé, avšak bez souvislosti s případem stěžovatele. Veškeré správním orgánem popisované hypotetické důsledky překročení rychlosti zohlednil zákonodárce v druhu a výši sankce, které lze za takové porušení pravidel silničního provozu v řízení o přestupku uložit. V odůvodnění sankce, které považuje krajský soud za bezvadné, správní orgán zcela nadbytečně popisuje, v čem nespočívá závažnost přestupkového jednání, avšak všechna konkrétní zákonem stanovená kritéria § 12 přestupkového zákona pomíjí.

Stěžovatel se dovolává závěrů Nejvyššího správního soudu, uvedených v rozhodnutí ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 5 A 154/2002, který dovedl, že zmínil-li a odůvodnil-li prvostupňový správní orgán jen některá kritéria pro stanovení pokuty a druhostupňový správní orgán ve svém rozkladovém rozhodnutí výslovně neuvedl a dostatečně neodůvodnil všechna zbývající kritéria, jedná se o vadu řízení.

Nejvyššímu správnímu orgánu navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Přestože stěžovatel napadá zejména nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů, z ustálené judikatury plyne, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný také tehdy, pokud zamítl žalobu na základě nedůvodnosti v žalobě uplatněných námitek, aniž by přihlédl ke skutečnosti, že samo správní rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Takové rozhodnutí totiž měl krajský soud zrušit bez ohledu na žalobní námítky (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou též dostupná na www.nssoud.cz). Vlastní přezkum rozhodnutí je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Veškerá výše uvedená kritéria rozhodnutí správních orgánů splňují.

Správní orgány se dostatečně podrobně zabývaly jednáním, ze kterého byl stěžovatel uznán vinným, přičemž dospěly k přesvědčivému závěru, že bylo zjištěno bez jakýchkoli pochybností, že se přestupek stal skutečně tak, jak vyplývá ze zjištěného skutkového stavu.

Výrok rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným z přestupku, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce (§ 77 zákona o přestupcích). V zájmu právní jistoty obviněného musí být skutek ve výroku popsán dostatečně určitě, aby byl nezaměnitelný s jiným skutkem. Veškeré tyto náležitosti výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně splňuje, když mimo jiného ve skutkové větě obsahuje: „*P. K. je vinen tím, že dne 20. 3. 2012, v čase v čase 9:49 hodin, jako řidič motorového osobního vozidla tovární značky Volvo, reg. zn. X, jel v Pardubicích na silnici č. I/36-ulici Nádražní ve směru jízdy od Hradce Králové do centra Pardubic rychlostí 128 km/hod. po odečtení tolerance, čímž překročil nejvyšší povolenou rychlost v daném místě stanovenou dopravní značkou B20a na 80 km/h, tedy v provozu na pozemních komunikacích při řízení vozidla, v návaznosti na porušení povinnosti řídit se dopravními značkami ve smyslu § 4 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích, překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou dopravní značkou B20a (Nejvyšší dovolená rychlost) v obci o 40 km/h a více, čímž spáchal přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích*“.

Neustále opakující se námítky požadující nad rámec zákona ve výroku rozhodnutí vedle vyslovení viny také uvedení toho, zda se jednalo o zavinění úmyslné či z nedbalosti, považuje Nejvyšší správní soud za účelové. Přestupkový zákon, který byl v daném řízení aplikován, vychází z koncepce, že řízení o přestupcích je řízením správním, je jeho zvláštním druhem. Správní řád je tudíž ve vztahu k přestupkovému zákonu předpisem subsidiárním a přestupkový zákon je ve vztahu ke správnímu řádu předpisem speciálním. To platí i pro úpravu výroku rozhodnutí o přestupku.

Dle § 3 zákona o přestupcích k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. K naplnění subjektivní stránky přestupku v projednávané věci je tak třeba minimálně nedbalosti, ať už vědomé či nevědomé. Se subjektivní stránkou přestupku se správní orgán prvního stupně dostatečně vypořádal na straně 6 svého rozhodnutí. Námitky stěžovatele nemohou obstát. V této souvislosti soud připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou dokonce samotné nevyslovení viny ve výroku rozhodnutí nemusí být nutně vadou, jež způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2004, č. j. 7 As 3/2004 - 71).

Za stejně účelové považuje soud námitky napadající odůvodnění druhu a výše sankce. Z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že se správní orgán velmi podrobně zabýval závažností spáchaného přestupku, přihlédl k okolnostem svědčícím ve prospěch i neprospěch a uložení sankce na samé spodní zákonné hranici zdůraznil zejména její preventivně výchovnou a ochranou funkci. Správní orgán uložil stěžovateli výši pokuty i zákaz činnosti na samé spodní hranici zákonné sazby, když za předmětný přestupek lze podle zákona o provozu na pozemních komunikacích uložit pokutu od 5000 Kč do 10 000 Kč, a zákaz řízení všech motorových vozidel od šesti měsíců do jednoho roku. Jinými slovy nižší sankci správní orgán za posuzované protiprávní jednání ani uložit nemohl.

Dle Nejvyššího správního soudu nebyl ze strany krajského soudu důvod k aplikaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2004, sp. zn. 5 A 154/2002, při posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu. Skutkově se jedná o zcela jinou věc a stěžovatel záměrně z uvedeného rozhodnutí vyjímá pouze jeho část. Z přezkoumávaného rozhodnutí nebyly, na rozdíl od nyní projednávané věci, patrné okolnosti, za jakých stanovila Komise pro cenné papíry výši pokuty, a to za situace, kdy se jednalo o rozhodnutí obsahující několik výroků, různé účastníky řízení, rozličné sankce za porušení různých právních povinností. Správní orgán prvního stupně i správní orgán druhého stupně se ve vztahu k osobě podávající kasační stížnost omezily na pouhé konstatování, že spolu s další osobou podepsal mandátní smlouvu s obchodníkem s cennými papíry, přičemž povahou a způsobem protiprávního jednání se vůbec nezabývaly.

Tak tomu však v projednávané věci nebylo. Rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumatelná a krajský soud se proto neodpustil žádného pochybení, pokud rozhodnutí správních orgánů v rozsahu vymezeném žalobou podrobil věcnému přezkumu.

Nejvyšší správní soud neshledal ani namítané porušení práva na spravedlivý proces. Podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích koná správní orgán v prvním stupni o přestupku 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.

Ze správního spisu je zcela nesporné, že stěžovatel plnou mocí ze dne 7. 5. 2012 zmocnil k zastupování ve správním řízení č. j. OSA/P-513/12-D/9 a veškerých souvisejících řízeních Mgr. Marii Klinerovou, advokátku se sídlem V Jámě 1, Praha, zapsanou v seznamu ČAK pod č. 9785. Souhlas stěžovatele s možností zástupu příslušné advokátky jiným advokátem či pro jednotlivé úkony advokátním koncipientem JUDr. Jaroslavem Dočkalem (ČAK 637), nečiní z JUDr. Jaroslava Dočkala jeho zástupce pro shora uvedené správní řízení. Jediným zvoleným zástupcem stěžovatele dle citované plné moci je Mgr. Marie Klinerová, nikoliv JUDr. Dočkal.

Stěžovatel dovozoval zkrácení svého práva na spravedlivý proces v důsledku neuznání omluvy JUDr. Dočkala z ústního jednání. Namítal závažné důvody, pro které se JUDr. Dočkal nemohl účastnit ústního jednání v předmětném řízení o přestupku a které měly být dle jeho názoru uznány správním orgánem jako překážka konání jednání a vyhodnoceny jako důvod k jeho odročení. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje výše uvedenou skutečnost, tj. že zástupkyní

pokračování

stěžovatele dle jím udělené plné moci byla advokátka Mgr. Klinerová. Pokud tedy stěžovatel v projednávané věci tvrdil, že kolize jednání se týkala nikoli jím zvolené advokátky ale JUDr. Dočkala, je nutno konstatovat, že JUDr. Dočkal nebyl stěžovatelem k zastupování v přestupkovém řízení vůbec zmocněn. JUDr. Dočkal byl v rozhodné době advokátním koncipientem příslušné advokátky, tj. jejím zaměstnancem, který u této advokátky vykonával právní praxi, jejímž cílem je podle § 38 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii získat pod vedením a dohledem advokáta znalosti a osvojit si zkušenosti potřebné k výkonu advokacie. To nepochybně nevyklučuje, aby byl touto advokátkou substitučně pověřen k určitým úkonům, nicméně zvoleným zástupcem zůstává Mgr. Klinerová, která také stěžovateli za poskytnuté právní služby odpovídá.

Tvrzení, dle kterého se žádného ze vzájemně kolidujících řízení nemohla na místo svého zaměstnance tato zmocněná advokátka zúčastnit, neboť se nezabývá ani správním ani trestním právem, je v naprostém rozporu s přijetím zastupování v projednávané věci, jakož i s tvrzeným ustanovením této advokátky ex offio v kolidující trestní věci. Pokud by uvedené tvrzení bylo pravdivé, Mgr. Klinerová by jen obtížně mohla dostát své zákonné povinnosti chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta, jakož i své povinnosti JUDr. Dočkala jako advokátního koncipienta vést a dohlížet na něj tak, aby získal znalosti a zkušenosti potřebné ke složení advokátní zkoušky a k samostatnému výkonu advokacie.

V projednávané věci je však zásadní, že posouzení náležitosti omluvy nebo důležitosti důvodu bránícího účasti u jednání spadá do diskrečního oprávnění svěřeného správnímu orgánu ustanovením § 74 zákona o přestupcích. Naposledy uvedené ustanovení, stejně jako žádné jiné ustanovení zákona o přestupcích, neobsahuje definici pojmů „náležitá omluva“ či „důležitý důvod“ a nestanoví povinnost správního orgánu vyzývat obviněného k doplnění jím uplatněné omluvy.

Otázka důvodnosti uplatněné omluvy je otázkou, která je posuzována s ohledem na konkrétní okolnosti zjištěného skutkového stavu. Obecná tvrzení, dle kterých je v případě první omluvy ve věci, zasláné zástupcem s uvedením a doložením důvodu omluvy, nejčastěji časové kolize s jiným jednáním, běžnou praxí správních orgánů takovou omluvu akceptovat, nemá kasační soud možnost přezkoumat. Tvrdí-li stěžovatel porušení principu předvídatelnosti, pak musí soudu uvést konkrétní případy, ve kterých byla za shodné skutkové a právní situace (tj. nemožnost účasti substituta navíc advokátního koncipienta na časově předcházejícím jednání), opakovaně uznána.

Správní orgán nemá při posuzování důvodnosti omluvy povinnost vyzývat stěžovatele k doplnění důvodů, pro které se omlouvá. Je především v zájmu obviněného resp. jeho zástupce, jehož si účastník řízení před orgány veřejné moci zvolil, aby se o osud podané žádosti zajímal. Je to advokát, kdo odpovídá za řádný výkon převzatého zastoupení.

Správní orgán v projednávané věci postupoval v souladu s poučovací povinností i v souladu se zásadou součinnosti, neboť stěžovatel byl poučen o tom, že projednání přestupku může proběhnout i bez jeho přítomnosti, že omluva musí být uplatněna včas, musí obsahovat konkrétní důvody, včetně jejich doložení. Současně byl poučen, že k akceptaci omluvy nedochází automaticky a pro její ověření je možno využít v předvolání uvedeného telefonního čísla. To však ani stěžovatel ani jeho zástupkyně nečinili. Spoléhat se za této situace na správní praxi, kterou navíc stěžovatel žádným způsobem nedoložil, nelze.

Nejvyšší správní soud na základě uvedených skutečností dospěl k závěru, že právo na spravedlivý proces stěžovatele nebylo ze strany správního orgánu porušeno tím, že omluvu JUDr. Dočkala nevyhodnotil jako důvod k odročení jednání.

Lze přisvědčit závěru krajského soudu, dle kterého stěžovatelem uváděná judikatura Nejvyššího správního soudu na projednávanou věc nedopadá. Žádný z uvedených judikátů nejen že neřešil omluvu z jednání z důvodu pracovního vytížení advokátního koncipienta, ale neřešil dokonce ani omluvu z jednání z důvodu pracovního vytížení advokáta. Stěžovatelem uváděná judikatura Nejvyššího správního soudu se týkala jednak omluvy samotného obviněného z jednání z důvodu doložené pracovní neschopnosti (rozhodnutí NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 2 As 16/2008 - 41, rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 7 As 9/2009 - 66) a dále situace, kdy bylo konáno jednání bez přítomnosti obviněného, avšak za situace kdy mu nebylo řádně doručeno předvolání k ústnímu jednání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2011, č. j. 4 As 11/2006 - 86).

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1024/2011, na daný případ také nedopadá, ačkoliv v této věci byla skutečně posuzována omluva advokáta z účasti na hlavním líčení z důvodu kolize s jinými soudními řízeními. Nejvyšší soud řešil situaci, kdy obviněný neměl v řízení obhájce, ač ho podle zákona mít měl, přičemž hlavní líčení proběhlo jak bez účasti obviněného, tak bez účasti jeho zástupce. Za podstatné pro posouzení porušení práva na obhajobu považoval Nejvyšší soud jednak to, že se jednalo o obhajobu nutnou, že obviněný nebyl k hlavnímu líčení zákonem stanoveným způsobem předvolán, přičemž z omluvy advokáta jednoznačně vyplývalo, že ani on sám ani jeho koncipientky nemohly být v posuzované věci přítomny, čímž se vyčerpaly vlastní možnosti advokátní kanceláře zajistit účast na posuzovaném veřejném zasedání.

Systémy trestání podle trestního práva na jedné straně a správního trestání na straně druhé spolu sice souvisejí, avšak zároveň jsou do značné míry autonomní. Skutkové okolnosti věci projednávané Nejvyšším soudem jsou zcela odlišné od nyní posuzované věci. Není sporu o tom, že přestupkové řízení je ovládáno stejnými zásadami jako řízení trestní. V posuzované věci však nejde na rozdíl od případu řešeného ve shora uvedené věci o případ nutné obhajoby, stěžovatel byl zcela řádně k ústnímu jednání předvolán, přičemž z omluvy založené ve správním spisu nelze vůbec dovodit, že stěžovatelem zvolená advokátka měla být v době nařízeného jednání přítomna jinému řízení.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížností zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Z uvedených důvodů rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 23. října 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu