



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **J. K.** zastoupený JUDr. Michaelou Kindlovou, advokátkou, sídlem Blatenská 3218/83, Chomutov, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. února 2020 č. j. KrÚ 20805/2020/ODSH/16, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. října 2020 č. j. 61 A 6/2020 - 61,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Magistrát města Pardubic (dále jen „magistrát“) ve svém rozhodnutí ze dne 7. ledna 2020 č. j. OSA/P-1156/19-D/39 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterého se dopustil tím, že dne 26. června 2019 jako řidič motorového vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlosti v obci o 11 km/h.

[2] Uvedenému rozhodnutí předcházelo předvolání žalobce k ústnímu jednání ze dne 11. listopadu 2019, které mu bylo doručeno 21. listopadu 2019. Termín ústního jednání stanovil magistrát na 11. prosince 2019. Méně než dva celé dny před tímto jednáním (9. prosince 2019) doručila právní zástupkyně žalobce magistrátu plnou moc pro zastupování v tomto správním řízení datovanou 6. prosince 2019 a žádost o odročení ústního jednání. V žádosti uvedla, že dne 10. prosince 2019 odjíždí pracovně mimo Českou republiku. V rámci telefonického hovoru s pracovníkem magistrátu sdělila, že pokud není možné jednání odročit na leden, bude muset

cestu zrušit. Ve snaze učinit tak zjistila, že není možné, aby se pracovní cesty nezúčastnila, aniž by vznikla škoda jinému klientovi. Proto požádala o odročení jednání na měsíc leden a doplnila, že se nejedná o obstrukční jednání, pokud klient žádá o odročení poprvé. Právní zástupkyně žalobce doložila elektronickou jízdenku bez uvedení jména cestujícího a data pořízení pro dvě osoby na cestu z Prahy (odjezd 10. prosince 2019 večer) do Berlína.

[3] Magistrát neuznal omluvu důvodnou a dne 11. prosince 2019 konal ústní jednání v nepřítomnosti žalobce, přičemž na tomto jednání došlo k výslechu dvou strážníků městské policie přítomných přestupkovému jednání žalobce. Dne 7. ledna 2020 pak magistrát vydal rozhodnutí, kterým žalobce uznal vinným z označeného přestupku. V odůvodnění označil důvod omluvy právní zástupkyně žalobce jako neakceptovatelný z pohledu § 80 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu uvedl, že pokud advokát věděl, že na termín ústního jednání již má jiný program, záleží na odpovědnosti advokáta ke klientovi, že převezme zastoupení, ačkoliv předem ví, že nebude schopen jeho zájmy hájit. Časová kolize zástupce mezi zastupováním u různých jednání (procesních úkonů) zpravidla není dostatečným důvodem pro odročení nařízeného jednání a je na samotném zástupci, aby ji řešil substitucí.

[4] Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Žalovaný odvolání rozhodnutím označeným v návěti zamítl, rozhodnutí magistrátu potvrdil a ztotožnil se s jeho argumentací. Zároveň konstatoval, že o pracovní cestě právní zástupkyně žalobce musela vědět již v době udělení plné moci žalobcem.

[5] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) jako nedůvodnou zamítl rozsudkem označeným v návěti. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2016 č. j. 6 As 79/2016 - 24, konstatoval, že právní zástupkyně žalobce měla podniknout takové kroky, aby se jí podařilo zajistit za sebe u ústního jednání substituci. Právní zástupkyně žalobce přitom pracuje v advokátní kanceláři, v níž působí další tři advokáti a dva koncipienti. Nikterak však neprokázala ani netvrdila, že se za sebe pokusila zajistit na ústní jednání nařízené na den 11. prosince 2019 substitucí a že tato její snaha byla bezúspěšná. Dále soud uvedl, že nebylo prokázáno, že se o překážce právní zástupkyně dozvěděla až v době po převzetí právního zastoupení, jelikož svou omluvu poslala současně s plnou mocí a k dotazu soudu nebyla schopná sdělit, kdy se o nutnosti vykonat pracovní cestu dozvěděla. Navíc tuto skutkovou okolnost výslovně netvrdil ani žalobce, ani samotná právní zástupkyně, i když jde o okolnost, jejíž tvrzení a prokazování leží na žalobci. V daném případě se tedy dle krajského soudu nejednalo o náležitou omluvu a rovněž nebyl dán (resp. konkrétně tvrzen, natožpak prokázán) dostatečný důvod pro neúčast na ústním jednání.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Předně namítal, že právní zástupce vystupuje v řízení jako *alter ego* účastníka, a proto je nutné jeho omluvu vnímat jako omluvu účastníka. V tomto směru stěžovatel odkázal na již zmíněný rozsudek č. j. 6 As 79/2016-24. Dále argumentoval v tom smyslu, že magistrát a žalovaný přistupovali k výkladu práva ohledně omluvy z ústního jednání a žádosti o jeho odročení zcela formalisticky a mechanicky, čímž stěžovateli zabránili klást svědkům (strážníkům městské policie) otázky, jež jim zamýšlel položit. Takovým postupem bylo podle stěžovatele zasaženo do jeho práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“), k čemuž dodal, že krajský soud se tomuto tvrzenému porušení dostatečně nevěnoval a poskytl ochranu ústavně nekonformnímu počínání žalovaného. Tento závěr podložil

pokračování

zdůvodněním doprovazeným judikaturou Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, týkající se otázky, zda lze na postup správních orgánů při řízení o přestupcích vztáhnout čl. 6 Úmluvy, resp. příslušná ustanovení Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[7] Stěžovatel též tvrdil, že krajský soud věc posoudil v rozporu se svou dřívější rozhodovací praxí, konkrétně v rozporu s rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. října 2014 č. j. 51 A 13/2013 - 22, jelikož posoudil časovou kolizi na straně právní zástupkyně žalobce jako nedostatečný důvod pro omluvu z ústního jednání, i když šlo o omluvu první. Nakonec podotkl, že pokud magistrát nařídil ústní jednání, i když tak podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nemusel učinit, dospěl tím implicitně k závěru, že bez něj není možné skutkový stav zjistit. Zároveň měl magistrát podle § 82 odst. 1 téhož zákona vyslechnout žalobce, protože upozornil, že hodlá svědkům klást otázky.

[8] Žalovaný ke kasační stížnosti pouze stručně uvedl, že setrvává na právním názoru uvedeném v odůvodnění svého rozhodnutí, a navrhl její zamítnutí.

[9] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovateli na vědomí.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

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

[11] Dle § 80 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich platí, že *ke ústnímu jednání správní orgán předvolá účastníky řízení. Ústní jednání lze konat bez přítomnosti obviněného jen tehdy, jestliže byl řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu.*

[12] Podmínkám náležité omluvy se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi věnuje pravidelně a shrnul je v rozsudku ze dne 21. června 2013 č. j. 6 As 25/2013 - 23, bod 15: „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.“

[13] Uvedený rozsudek se sice vztahuje na předcházející právní úpravu obsaženou v § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, avšak vzhledem k totožnému zakotvení nutnosti náležité omluvy na něj lze zcela odkázat i v nyní projednávané věci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2019 č. j. 1 As 407/2018 - 56, bod 16).

[14] S ohledem na strukturu kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se nejprve k aplikovatelnosti závěrů již uváděného rozsudku č. j. 6 As 79/2016 - 24, na který se stěžovatel odvolává. Pokud zmocněnec v řízení vystupuje jako *alter ego* účastníka řízení, znamená to podle bodu 27 tohoto rozsudku, že „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.“

Jinými slovy při posuzování včasnosti omluvy nehraje roli skutečnost, že právní zástupkyně žalobce vstoupila do řízení převzetím plné moci až se zpožděním, nýbrž je rozhodující, kdy se o předvolání k ústnímu jednání dozvěděl stěžovatel, jak správně uvedl už krajský soud. Omluva byla magistrátu doručena až 9. prosince 2019 (necelé dva dny před ústním jednáním), i když o termínu ústního jednání věděl žalobce již od 21. listopadu 2019. Měl tedy dostatek času na to, aby řešil přítomnost svou a své právní zástupkyně.

[15] Stěžovatel ani jeho právní zástupkyně nadto netvrdili, že by se právní zástupkyně dozvěděla o nutnosti vykonat zahraniční pracovní cestu pro jiného klienta, jež byla důvodem její omluvy, až po převzetí zastoupení stěžovatele. Navíc právní zástupkyně žalobce doručila magistrátu omluvu až spolu s plnou mocí, jak uvedl krajský soud.

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. května 2009 č. j. 7 As 28/2009 - 99 do značné míry plyne, že při hodnocení důvodnosti omluvy nelze postupovat formalisticky a mechanicky. Zapotřebí je vzhledem k okolnostem případu posuzovat nejen pořadí omluvy, ale také její obsah, v jakém stadiu řízení byla omluva uplatněna a další okolnosti. Avšak z žádného zákonného ustanovení ani soudního rozhodnutí nevyplývá, že první omluvu musí správní orgány bez dalšího akceptovat. Takový závěr neplyne ani ze stěžovatelem zmiňovaného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 51 A 13/2013 - 22. Pořadí omluvy je toliko jedním z faktorů, které musí správní orgán v rámci správního uvážení posoudit, a to u každé omluvy zvlášť. K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v bodu 20 rozsudku ze dne 21. ledna 2015 č. j. 6 As 283/2014 - 20, jímž zamítl kasační stížnost proti uvedenému rozsudku č. j. 51 A 13/2013 - 22.

[17] Krajský soud se tedy nemohl odchýlit od svého vlastního rozhodnutí, či dokonce od rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, protože postupoval dle ustálené judikatury, na kterou bohatě odkazoval. Vzhledem k argumentaci stěžovatele je namístě podotknout, že se v řízení před správními soudy, jejichž úkolem je dle § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům, nelze dovolávat ustanovení § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Jedná se totiž o soukromoprávní předpis, přičemž jeho § 13 řeší ochranu soukromých práv. Vhodnější by byl odkaz na princip předvídatelnosti rozhodování, jenž dle judikatury Ústavního soudu vyplývá z ústavních principů rovnosti (čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, čl. 96 odst. 1 Ústavy) a právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a podle něhož je nutné ve srovnatelných případech vykládat zákon shodně (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 17. května 2019 sp. zn. II. ÚS 1966/18, bod 14.). V rámci správního řízení je možné odkázat rovněž na § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Avšak, jak již Nejvyšší správní soud uvedl, tento princip nebyl v projednávané věci porušen.

[18] Co se týče tvrzeného porušení práva na spravedlivý proces, Nejvyšší správní soud se v obecné rovině pochopitelně ztotožňuje s výkladem stěžovatele, že čl. 6 Úmluvy lze vztáhnout také na oblast správního trestání, v níž je nutné aplikovat zásady trestního práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. března 2015 č. j. 1 As 155/2014 - 36, bod 15). To ostatně nerozporoval ani krajský soud. Odkaz na právo na spravedlivý proces učinil krajský soud proto, aby předešel význam ústního jednání v přestupkovém řízení a nutnost důkladně posoudit zákonné podmínky umožňující projednat věc v nepřítomnosti obviněného z přestupku, čemuž se také následně obsáhle věnoval.

[19] Stěžovatel v tomto kontextu napadá závěr krajského soudu, podle něhož omluva kolizí, byť výjimečná a nikoliv opakovaná, zpravidla není závažným důvodem pro odročení již nařízeného ústního jednání. Ve své podstatě se jedná o námitku, již stěžovatel uplatnil

pokračování

již v odvolání a v žalobě ke krajskému soudu, který se s ní řádně vypořádal. Závěr, že kolize dvou jednání právního zástupce obviněného z přestupku není důvodnou omluvou, plyne z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu a je dostatečně podpořen v bodech 11 až 13 napadeného rozsudku krajského soudu. Z tohoto důvodu odkazuje Nejvyšší správní soud pouze na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2019 č. j. 9 As 151/2018 - 24, body 14 a 15, a tam uvedenou další judikaturu.

[20] Nejvyšší správní soud tudíž s ohledem na výše uvedené souhlasí se závěrem krajského soudu, že omluva právní zástupkyně zasláná magistrátu nebyla náležitá, jelikož nesplnila ani první potřebnou podmínku, protože nebyla včasná. Zároveň nebyl dostatečný ani tvrzený důvod absence, a proto v této věci mohl magistrát konat ústní jednání bez přítomnosti stěžovatele podle § 80 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

[21] Stěžovatel dále namítal, že již z toho, že navrhoval slyšet strážníky před soudem, vyplývalo, že jim hodlal předložit otázky, které by byly důvodem pro změnu skutkových tvrzení ve věci. S tím souvisí také námitka, podle níž magistrát fakticky znemožnil vyjasnění skutkového děje tím, že nařídil ústní jednání, což podle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich musí učinit pouze v případě, je-li to nezbytné pro zjištění stavu věci, avšak jednání konal bez přítomnosti stěžovatele. Stejně tak měl magistrát dle názoru stěžovatele provést v souladu s § 82 odst. 1 téhož zákona jeho výslech.

[22] K těmto námitkám Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud měl stěžovatel k dispozici takové skutečnosti, jež mohly ve věci vyvrátit jeho vinu, potom mu nic nebránilo uplatnit je písemně či osobně na ústním jednání bez své právní zástupkyně, která se nedostavila bez náležité omluvy a nezajistila za sebe substituci. Nic takového neučinil ani do 7. ledna 2020, kdy magistrát vydal rozhodnutí. Magistrát usoudil, že podklady pro vydání rozhodnutí jsou dostatečné i bez účasti stěžovatele na ústním jednání či bez jeho výslechu, a na základě takto zjištěného skutkového stavu rozhodl. Stěžovatelé nic nebránilo zpochybnit skutková zjištění magistrátu relevantními argumenty v odvolání či v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, avšak neučinil tak.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročez se mu náhrada 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 22. února 2021

JUDr. Tomáš Langášek  
předseda senátu