



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **M. S.**, zastoupena Mgr. Petrem Vlachem, advokátem se sídlem nám. Republiky 2, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: MUDr. J. K., CSc., v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 1. 2009, č. j. 17 Ca 31/2008 - 58,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 1. 2009, č. j. 17 Ca 31/2008 - 58 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobkyně M. S. se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 1. 2009, č. j. 17 Ca 31/2008 - 58, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 22. 1. 2009, č. j. 17 Ca 31/2008 - 58, zamítl žalobu M. S. (dále také „žalobkyně“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí (dále též „krajský úřad“) ze dne 7. 4. 2008, č. j. ŽP/2916/08, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu v Nýřanech, odboru organizačního a správního ze dne 15. 1. 2008, č. j. OOaS-Duc/1294/2008 a současně potvrzeno toto prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žalobkyně M. S. uznána vinnou ze spáchání přestupku podle ustanovení § 28 odst. 1 písm. c) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon na ochranu zvířat proti týrání“), jehož se dopustila porušením ustanovení § 13 odst. 1 tohoto zákona, neboť dne 27. 9. 2007 neučinila dostatečná opatření proti úniku psa rhodéského ridgebacka, a za toto protiprávní jednání jí byla uložena pokuta ve výši 2000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení a k náhradě škody za lékařské ošetření napadeného psa majitele MUDr. J. K., CSc. Krajský soud především neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že v této věci nebyly splněny všechny zákonné podmínky pro projednání přestupkové věci ve správním řízení v její nepřítomnosti (§ 74 odst. 1 věty druhé zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů /dále jen

„zákon o přestupcích“/). Podle ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích 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. Byť zákonné pojmy náležitá omluva a důležitý důvod nejsou v zákoně definovány, lze dovést, že včasná omluva z důvodu předem naplánované zahraniční dovolené, kterou by účastník řízení přesvědčivým způsobem prokázal, by obecně mohla být správním orgánem vyhodnocena jako náležitá omluva z důležitého důvodu. Situace je však odlišná v případě, kdy účastníka řízení zastupuje advokát. Tento zástupce se v rámci svého zmocnění může dát zastoupit jiným advokátem. Tímto postupem neztrácí zmocnitel právo na svobodnou volbu advokáta, které se nevzdává ani tím, když v plné moci vysloví souhlas, aby se zvolený advokát nechal substitučně zastupovat. Právě toto zmocnění pro substituta obsahuje i plná moc žalobkyně pro advokáta Mgr. Petra Vlacha ze dne 18. 10. 2007. Skutečnost, že se správní orgán ještě před nesouhlasným stanoviskem k omluvě žalobkyně a jejího zástupce stran neúčasti u ústního jednání dne 4. 12. 2007 pokusil prověřit, zda by přeložení termínu jednání bylo z časových důvodů akceptovatelné i pro předvolané svědky, svědčí jen o snaze správního orgánu vyjít vstříc zástupci žalobkyně. Žalobkyně sice tvrdí, že omluva z neúčasti u jednání byla prvostupňovému správnímu orgánu zaslána v dostatečném časovém předstihu, ve skutečnosti však ode dne doručení omluvy správnímu orgánu ve středu dne 21. 11. 2007 do úterý dne 27. 11. 2007, kdy měl zástupce žalobkyně nastoupit dovolenou (od 27. 11. 2007 do 5. 12. 2007), zbývaly toliko 3 pracovní dny. Zástupce žalobkyně proto nemohl být s ohledem na uložení doby písemností včas informován o negativním stanovisku správního orgánu k omluvě ještě do termínu jeho nástupu na dovolenou. Krajský soud nemohl přisvědčit ani opodstatněnosti námitky žalobkyně, v níž vytyká správním orgánům, že nebyla vyrozuměna o neprovedení důkazů, které navrhl její zástupce při seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí, jež se konalo dne 9. 1. 2008. Tohoto dne zástupce učinil návrh na výslech žalobkyně a na opakovaný výslech svědků, jejichž výpovědi byly provedeny v nepřítomnosti žalobkyně a jejího zástupce, a to právě v souvislosti s namítaným porušením práva na spravedlivý proces. Skutečnost, že se zástupce žalobkyně nevyjádřil věcně k obsahu svědeckých výpovědí, jež byly provedeny v jeho nepřítomnosti, nelze připisovat k tíži správního orgánu, který žalobkyni přípisem ze dne 28. 12. 2007 informoval o shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí. Z tohoto přípisu totiž nutně vyplývalo, že správní orgán hodlá přistoupit k vydání rozhodnutí. Správní orgán se ve svém rozhodnutí soustředil jen na stěžejní stížní námitku žalobkyně, jež se týkala splnění podmínek projednání věci v její nepřítomnosti, resp. jejího zástupce, včetně související problematiky omluvy z ústního jednání a substitučního zastoupení advokáta. Pokud pak odvolací správní orgán hodnotil postup prvostupňového správního orgánu spočívající v projednání věci v nepřítomnosti žalobkyně jako správný, je pak z tohoto závěru dostatečně zřejmý i jeho postoj ohledně neprovedení doplnění dokazování. Žalovaný krajský úřad se sice mohl k jednotlivým odvolacím námitkám vyjádřit podrobněji, jeho rozhodnutí však nelze považovat za nepřezkoumatelné, neboť odpovědi na všechny odvolací námitky jsou z odůvodnění tohoto rozhodnutí zřejmé.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opřela o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka především namítla, že krajský soud vadně posoudil právní otázku přípustnosti projednání přestupku v její nepřítomnosti. Tento soud dospěl ke správnému závěru o tom, že nepřítomnost účastníka řízení z důvodu zahraniční dovolené by mohla být náležitou omluvou z důležitého důvodu. Ve vztahu k zahraniční dovolené advokáta však již nesprávně argumentuje možností advokáta dát se zastoupit jiným advokátem nebo koncipientem a v rozporu se zákonem odmítá argumentaci právem účastníka řízení na svobodnou volbu

advokáta. Přitom činí i další nesprávný závěr o tom, že substituční doložka v plné moci neumožňuje trvat na osobním zastoupení zmocněným advokátem. Není však možno činit rozdíl mezi tím omlouvá-li se z důvodu zahraniční dovolené účastník řízení nebo zmocněnec, je-li advokátem. Advokát je totiž oprávněn dát se zastoupit jiným advokátem nebo koncipientem, avšak není povinen tak učinit, stejně jako není jiný advokát povinen přijmout substituční zmocnění. Navíc, trvá-li klient pro určitý procesní úkon na osobní účasti advokáta, není ani možná substituce jiným advokátem, i když udělená plná moc obsahuje substituční doložku. Vadný byl i postup správních orgánů při ověřování možností svědků zúčastnit se projednání přestupku v jiném termínu a při vyrozumívání zmocněnce o nevyhovění návrhu na změnu termínu jednání. Jestliže správní orgán akceptuje u svědků nemožnost zúčastnit se projednání přestupku v jiném termínu z důvodu jejich dovolené, není potom důvod u zmocněnce účastníka řízení neakceptovat jeho nemožnost dostavit se k ústnímu jednání rovněž z důvodu dovolené. Nelze přehlédnout ani to, že se ve správním řízení rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení a nikoliv svědků. Proto je třeba dbát zejména práv a zájmů účastníků řízení. Jelikož její zmocněnec zaslal správnímu orgánu svou omluvu elektronickou poštou, měl správní orgán k dispozici nejen elektronickou adresu, ale i jiné kontaktní údaje, včetně čísel telefonu a faxu. Vzhledem k tomu, že správní orgán věděl termín odjezdu jejího zmocněnce, mohl a měl vyvinout iniciativu k rychlejšímu vyrozumění advokáta, než formou doporučeného dopisu, který nemusel být včas doručen. Z ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích též vyplývá, že o změnu termínu ústního jednání nemusí účastník řízení ani žádat, neboť plně postačí, pokud se náležitě omluví nebo sdělí správnímu orgánu důležitý důvod, který mu brání v účasti u tohoto jednání. Výkladem uvedeného ustanovení zákona o přestupcích nutno dospět k závěru, že okamžikem doručení náležité omluvy z důležitého důvodu, vznikne správnímu orgánu bez dalšího překážka v možnosti projednat věc v nepřítomnosti účastníka řízení. Ostatně, pokud správní orgán zjišťoval možnosti svědků dostavit se k jednání v jiném termínu, lze dospět k závěru, že tento orgán považovat zahraniční dovolenou advokáta v době doručení jeho žádosti za důležitý důvod a náležitou omluvu. Je také skutečností, že důkazní návrh o opakovaném výslechu svědků, aby se tohoto úkonu mohla zúčastnit a klást otázky, souvisel s namítanou vadou řízení - provedením řízení v nepřítomnosti účastníka. V tom případě se však měl správní orgán vyjádřit i k tomuto návrhu, případně jej ihned zamítnout, aby mohla uplatnit další eventuální návrhy na doplnění dokazování a účinně se tak hájit ještě v přestupkovém řízení. Tím, že se správní orgán vypořádal s těmito návrhy až v odůvodnění rozhodnutí, zkrátil ji jako účastníci řízení na právu na spravedlivý proces.

Žalovaný Krajský úřad Plzeňského kraje v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu, který odpovídá právnímu názoru, jež vyslovil již ve svém vyjádření k žalobě ze dne 29. 8. 2008. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a i když sám neshledal jinou vadu uvedenou v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu je třeba zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Ze spisového materiálu především vyplývá, že dne 30. 10. 2007 byl doručen Městskému úřadu v Nýřanech spisový materiál Policie České republiky, Okresního ředitelství Plzeň-sever, Město Touškov obsahující oznámení přestupku s přílohami, podle něhož byla M. S. podezřelá ze spáchání přestupku na úseku ochrany zvířat proti týrání podle ustanovení § 28 odst. 1 písm. c) zákona č. 246/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na porušení ustanovení § 13

odst. 1 téhož zákona. M. S. se měla dopustit tohoto přestupku tím, že dne 27. 9. 2007 okolo 14,00 hod. neučinila opatření proti úniku psa - rhodéského ridgebacka jménem Dag, jež pobíhal na jejím pozemku, který pak překonal provizorní oplocení tohoto pozemku, v důsledku čehož došlo ke vzájemné potyčce s psem - labradorským retrievrem jménem Artuš, jež byl veden na vodítku po komunikaci oznamovatelkou K. (oznamovatelka utrpěla šok, psi byli zraněni a M. S. měla poraněnou ruku). Příkazem Městského úřadu v Nýřanech, odboru organizačního a správního, ze dne 6. 11. 2007, č. j. 2/OaS/262/07, byla M. S. uznána vinnou ze spáchání přestupku na úseku ochrany zvířat proti týrání podle ustanovení § 28 odst. 1 písm. c) zákona č. 246/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na porušení ustanovení § 13 odst. 1 téhož zákona, neboť neučinila dostatečná opatření proti úniku psa - rhodéského ridgebacka, a za toto jednání jí byla uložena pokuta ve výši 2000 Kč. Tento příkaz byl zrušen v důsledku včas podaného odporu M. S. Oznámením ze dne 14. 11. 2007, které bylo doručeno zástupci M. S. dne 15. 11. 2007, byla M. S. předvolána k ústnímu jednání, jež bylo nařízeno na 4. 12. 2007 v 08,00 hod. K tomuto jednání byli předvoláni i svědci MUDr. J. K. mladší, Ing. M. K. a Mgr. Ing. J. H. (M. S. byla o předvolání svědků informována přípisem ze dne 20. 11. 2007, který byl jejímu zástupci doručen dne 21. 11. 2007; o termínu jednání byl vyrozuměn i MUDr. J. K. starší jako poškozený). Dne 21. 11. 2007 byla správnímu orgánu elektronicky doručena omluva M. S. z účasti na nařízeném ústním jednání z důvodu zahraniční cesty jejího zástupce v termínu od 27. 11. 2007 do 5. 12. 2007. Zástupce M. S. v omluvě uvedl, že se obviněná z přestupku nemůže dát zastoupit jiným advokátem, neboť žádá, aby ji zastupoval osobně, a současně požádal o změnu termínu jednání (navrhl termín 11. 12. 2007 od 13,00 hod., resp. 14. 12. 2007 od 08,00 hod.). Podle úředního záznamu ze dne 20. 11. 2007 se zástupce M. S. nejprve dotazoval na možnost změny termínu jednání telefonicky a správní orgán následně telefonicky kontaktoval MUDr. K. mladšího. Tento svědek však správnímu orgánu sdělil, že změna termínu jednání je pro členy jeho rodiny problematická s ohledem na operační plány v nemocnici a plánovanou dovolenou. Správní orgán pak přípisem ze dne 23. 11. 2007 informoval zástupce M. S., že ústní jednání proběhne v původně určeném termínu dne 4. 12. 2007. Neakceptování žádosti o změnu termínu ústního jednání byl odůvodněn velkým počtem osob předvolaných k ústnímu jednání a možností substitučního zastoupení. Tento přípis byl doručen zástupci obviněné z přestupku dne 10. 12. 2007. Dne 4. 12. 2007 proběhlo ústní jednání, při němž byli vyslechnuti MUDr. J. K. starší, MUDr. J. K. mladší, Ing. M. K. a Mgr. Ing. J. H. Dne 9. 1. 2008 se dostavil zástupce M. S. k seznámení se spisovým materiálem a do protokolu namítl, že jeho klientka byla postupem správního orgánu zkrácena na svém právu na spravedlivý proces, neboť výsledky svědků byly provedeny v době, kdy se jich nemohl zúčastnit, ačkoliv se předtím řádně a včas omluvil. Správní orgán tak nadřadil zájmy svědků nad právo M. S. na spravedlivý proces. Zástupce proto navrhl, aby byl proveden opětovný výslech svědků tak, aby měl možnost jim položit otázky, a současně proveden i výslech M. S., která se jednání nezúčastnila v důsledku nepřítomnosti svého zmocněnce. Rozhodnutím Městského úřadu v Nýřanech, odboru organizačního a správního ze dne 15. 1. 2008, č. j. OOaS-Duc/1294/2008 byla M. S. uznána vinnou ze spáchání přestupku podle ustanovení § 28 odst. 1 písm. c) zákona na ochranu zvířat proti týrání, jehož se dopustila porušením ustanovení § 13 odst. 1 tohoto zákona, neboť dne 27. 9. 2007 neučinila dostatečná opatření proti úniku psa - rhodéského ridgebacka, a za toto protiprávní jednání jí byla uložena pokuta ve výši 2000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení a k náhradě škody za lékařské ošetření napadeného psa majitele MUDr. J. K., CSc. Rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 7. 4. 2008, č. j. ŽP/2916/08, bylo zamítnuto odvolání M. S. proti rozhodnutí Městského úřadu v Nýřanech, odboru organizačního a správního ze dne 15. 1. 2008, č. j. OOaS-Duc/1294/2008 a současně potvrzeno toto prvostupňové rozhodnutí. Krajský soud v Plzni pak napadeným rozsudkem ze dne 22. 1. 2009, č. j. 17 Ca 31/2008 - 58, zamítl žalobu M. S. proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí ze dne 7. 4. 2008, č. j. ŽP/2916/08.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí přísnou dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné, a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí), a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

Nejvyšší správní soud si musí nejprve odpovědět na otázku, zda se toto ustanovení Listiny základních práv a svobod vztahuje jen na řízení před soudem nebo zda se vztahuje i na jiná než soudní řízení.

Ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod obsahově zjevně souvisí se zárukami práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), ve znění pozdějších protokolů (dále jen „Úmluva“), které se mimo jiné uplatní při rozhodování o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění.

Podle ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, 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.

Evropský soud pro lidská práva vykládá pojem trestní obvinění autonomně a vychází z jeho materiálního chápání. Z hlediska judikatury tohoto soudu lze řízení o přestupku považovat za řízení, v němž se rozhodovalo o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Tomuto závěru svědčí v první řadě všeobecná povaha přestupků a řízení o nich: zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, je obecným právním předpisem pro postih protispolečenských činů v nejrůznějších odvětvích práva. Pro tento závěr hovoří dále punitivní povaha i tvrdost sankcí, které za spáchání přestupků mohou být uloženy. V úvahu je třeba vzít i subsidiární poměr trestných činů k přestupkům (přestupek a trestný čin se odlišují především intenzitou újmy způsobené chráněnému společenskému zájmu). Konečně i pojem *správní trestání*, jímž je v nauce označován podobor správního práva, do něhož spadá i přestupkové právo, ospravedlňuje závěr, že obvinění z přestupku je svou povahou obviněním trestním. Je-li řízení o přestupku řízením o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, požívá i obviněný z přestupku dalších minimálních práv, mimo jiné, i práva mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby, práva obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, práva, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují, a práva vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek jako svědků proti sobě [viz čl. 6 odst. 3 písm. b), c) a d) Úmluvy]. Efektivní

uplatnění všech těchto práv samozřejmě předpokládá, že obviněnému z přestupku budou vytvořeny podmínky pro to, aby projednání trestního obvinění mohl být přítomen. Z tohoto důvodu také čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod prohlašuje právo každého, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti, za právo základní požívající ústavněprávní ochrany. Práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se proto nutně musí vztahovat na řízení, v němž je rozhodováno o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, tj. i na řízení o přestupcích před nalézacím správním orgánem. Aplikovatelnost čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod na řízení o přestupcích lze ostatně dovodit i z názvu hlavy páté této Listiny (právo na soudní a jinou právní ochranu) i vzhledem k obecnému charakteru práv garantovaných v čl. 37 a 38 Listiny základních práv a svobod (srov. i nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02).

Nejvyšší správní soud musí přisvědčit opodstatněnosti zásadní stížní výhrady, že krajský soud vadně posoudil právní otázku přípustnosti projednání přestupku v nepřítomnosti stěžovatelky, jež měla postavení obviněné z přestupku.

Nejvyššímu správnímu soudu je známa konstantní judikatura Ústavního soudu stran zásad spravedlivého procesu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) v případech, kdy zástupce žádá soud, aby již nařízené jednání přeložil na jiný termín. Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 6. 1997, sp. zn. III ÚS 68/97 vyslovil, že „není věcí obecného soudu - pokud uváděné důvody neshledá dostatečně závažnými - aby o svém odmítavém stanovisku k takové žádosti žadatele uvědomoval; je věcí zástupce, zejména je-li jím advokát, aby se sám a zavčas 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) se proto nemůže dovolávat ten účastník řízení před obecnými soudy (jinými orgány veřejné moci), který, ač řádně a zavčas (§ 115 odst. 2 o. s. ř) o jednání obecného soudu (jiného orgánu veřejné moci) uvědoměn, 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 řízení před obecnými soudy (jinými orgány veřejné moci) zvolil a který za řádný výkon převzatého zastoupení podle zákona a pravidel svého povolání odpovídá“ (obdobné stanovisko zaujal Ústavní soud i v usnesení ze dne 19. 11. 2002, sp. zn. II. ÚS 100/02).

Práva a povinnosti advokátů, včetně jejich práv a povinností ve vztahu k zastupovanému, jsou upravena v hlavě třetí zákona o advokacii č. 85/1996 Sb., ve znění účinném v rozhodné době. V ustanovení § 16 odst. 1 tohoto zákona se ukládá advokátovi povinnost chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny, s výjimkou takových pokynů, které jsou v rozporu se zákonem nebo stavovským předpisem. Ustanovení § 16 odst. 2 citovaného zákona pak ukládá advokátovi povinnost počínat si při výkonu advokacie čestně a svědomitě, využívat v zájmu klienta vše, co advokát pokládá za prospěšné a počínat si při využívání zákonných prostředků v zájmu klienta důsledně. V ustanovení § 17 uvedeného zákona o advokacii se pak advokátovi ukládá povinnost postupovat tak, aby nebyla snižována důstojnost advokátního stavu, zejména aby neporušoval Pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů v České republice. V dalších ustanoveních jsou pak upravena oprávnění odmítnout poskytnutí právní služby, povinnost tyto služby odmítnout, práva a povinnosti

odstoupit od smlouvy o poskytování právní služby, dále povinnost mlčenlivosti a její rozsah, ekonomická práva a povinnosti, odpovědnost za škodu, povinnost spisová a dále pak práva a povinnosti při překážce výkonu advokacie a ve sporech s jinými advokáty. Z těchto ustanovení lze dovodit, že oprávněné zájmy klienta mají přednost před vlastními zájmy advokáta i před jeho ohledem na jiné advokáty. Osobní zájmy advokáta je nutno vykládat jako zájmy nejen podnikatelské (zájem na zisku, zájem na rozvoji kanceláře), ale i jako zájmy soukromé (zájmy rodinné, rekreační, studijní, vědecké, umělecké atp.). Korektivem pak bude oprávněnost konkrétních zájmů klienta v dané situaci.

Jak již bylo uvedeno, podle § 74 odst. 1 zákona o přestupcích lze věc projednat v nepřítomnosti obviněného z přestupku jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednávání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo bez důležitého důvodu. Hodnocení toho, zda se v konkrétním případě jedná o náležitou omluvu, resp. důležitý důvod provádí správní orgán i s ohledem na dosavadní průběh řízení. Proto i důvod, který může být dostatečný pro přeložení prvního ústního jednání, již nemusí být dostatečný i pro jeho další přeložení.

Obecně lze v tomto konkrétním případě souhlasit s právním názorem krajského soudu vysloveným v odůvodnění napadeného rozsudku spočívajícím v tom, že včasná omluva z důvodu předem naplánované zahraniční cesty, resp. dovolené, kterou by účastník řízení přesvědčivým způsobem prokázal, by mohla být správním orgánem hodnocena jako omluva z důležitého důvodu. Naproti tomu již nelze souhlasit - bez přihlídnutí ke konkrétním okolnostem případu a k dosavadnímu průběhu řízení - s dalším závěrem krajského soudu, že již uvedené okolnosti spojené se zahraniční cestou neplatí v případě zástupce účastníka řízení, kterým je advokát, neboť ten se může v rámci svého pověření dát zastoupit jiným advokátem.

Nejvyšší správní soud souhlasí se zásadní stížní výhradou, že se stěžovatelka před konáním ústního jednání dne 4. 12. 2007 z účasti na něm náležitě a včas omluvila, když měla důležitý důvod, pro který se tohoto jednání nemohla zúčastnit.

Zákon o přestupcích koncipuje řízení o přestupku v prvním stupni jako řízení s ústním jednáním za přítomnosti obviněného z přestupku. 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 nevin, 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). Jelikož v oblasti správního trestání platí princip presumpce nevin a z něho vyplývající zásada rozhodování v pochybnostech ve prospěch obviněného, je potom třeba každou pochybnost v uvedených směrech vykládat ve prospěch obviněného z přestupku.

Nejvyšší správní soud při svém rozhodování proto vycházel z toho, že právo na spravedlivý proces, které je jedním ze základních práv a jež má každý vůči státu, které garantuje nejen Listina základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1, 2), ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyžaduje vykládat meze práva na spravedlivý proces, uvedená v jednotlivých procesních rádech a v zákoně o advokacii č. 85/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první.

Při hodnocení důležitosti důvodu omluvy stěžovatelky a jejího zástupce advokáta Mgr. Petra Vlacha z účasti u ústního jednání dne 4. 12. 2007 - z důvodu předem naplánované zahraniční cesty, resp. dovolené zástupce stěžovatelky - bylo třeba především vzít v úvahu, že ze spisového materiálu nevyplývá jakákoliv obstrukční snaha a potřeba stěžovatelky a jejího zástupce. Je tomu tak proto, že ke spáchání tvrzeného přestupku na úseku ochrany zvířat proti týrání došlo dne 27. 9. 2007, k předvolání stěžovatelky k ústnímu jednání dne 4. 12. 2007 došlo krátce na to dne 14. 11. 2007 (doručeno dne 15. 11. 2007) a dne 21. 11. 2007 byla správnímu orgánu elektronicky doručena od zástupce stěžovatelky omluva neúčasti u jednání z důvodu zahraniční cesty tohoto zástupce v době od 27. 11. 2007 do 5. 12. 2007. Frekvence uvedených úkonů zástupce stěžovatelky, co do pořadí první a jediná omluva neúčasti u jednání, s návrhy na termíny jednání dne 11. 12. 2007, resp. 14. 12. 2007 prakticky vylučuje, že návrh na změnu termínu jednání byl veden snahou způsobit průtahy v řízení s cílem dosáhnout případného zániku odpovědnosti za přestupek, který není ani skutkově či právně složitý. V této věci nešlo o časovou kolizi zástupce stěžovatelky mezi zastupováním u různých jednání, kterou by zástupce stěžovatelky případně mohl řešit i substitucí, jak měl na mysli Ústavní soud. Šlo o nepřítomnost v délce devíti dnů po sobě jdoucích z důvodu předem naplánované cesty do zahraničí, kterou zástupce stěžovatelky - vzhledem k termínu konání ústního jednání dne 4. 12. 2007 - včas omluvil dne 21. 11. 2007. Této situaci by zástupce stěžovatelky jen velmi obtížně přizpůsoboval svůj režim pracovního dne. Plná moc ze dne 18. 10. 2007, kterou byl Mgr. Petr Vlach, advokát, zplnomocněn k zastupování stěžovatelky ve správním řízení, neobsahovala žádná jména advokátů, jež by jednali v substituci advokáta Mgr. Petra Vlacha. Jiný advokát by ostatně ani nebyl povinen přijmout v tak krátké době bez dalšího substituční zmocnění od Mgr. Petra Vlacha. Navíc, trvala-li stěžovatelka na osobní účasti svého zástupce při velmi důležitém procesním úkonu jakým je ústní jednání, byla by z hlediska potřebné důvěry mezi stěžovatelkou a jejím zástupcem - vzhledem ke konkrétním okolnostem případu a k dosavadnímu průběhu řízení - dosti problematická substitute jiným advokátem, byť plná moc ze dne 18. 10. 2007 obsahuje substituční doložku. Tato doložka v plné moci proto v rámci a v zájmu důvěry mezi klientem a advokátem umožňuje obviněnému z přestupku trvat podle povahy a důležitosti procesního úkonu i na osobním zastoupení zmocněným advokátem. V tomto projednávaném případě nelze hovořit ani o nedostatečné procesní obezřetnosti či pasivitě na straně zástupce stěžovatelky, kterého si v řízení před správními orgány zvolila a jež odpovídal za řádný výkon převzatého zastoupení podle zákona a pravidel svého povolání. Není možno ani přehlédnout, že se ve správním řízení, v němž je třeba dbát především práv a zájmů účastníků řízení, rozhodovalo o právech a povinnostech stěžovatelky jako obviněné z přestupku, a nikoliv o právech svědků. Stěžovatelka ústní jednání nezmeškala v důsledku nedostatečné procesní obezřetnosti ani pro nečasné uplatnění svých procesních práv (stěžovatelka jen trvala na osobní přítomnosti svého zástupce u ústního jednání, k němuž jako k advokátovi má důvěru); totéž platí i v případě jejího zástupce, který nevykazoval nedostatek procesní aktivity či obezřetnosti. Nelze nic namítat proti tomu, že je věcí zástupce účastníka řízení, zejména je-li jím advokát, aby se sám a zavčas přesvědčil o osudu své žádosti o přeložení ústního jednání. V tomto případě však není možno nevidět, že se zástupce stěžovatelky podle záznamu ze dne 20. 11. 2007 telefonicky dotazoval na možnost změny termínu ústního jednání a že správní orgán následně zjišťoval možnosti svědků dostavit se k jednání v jiném termínu. Z tohoto sledu jednání mohl zástupce stěžovatelky skutečně dovozovat, že správní orgán považoval jeho zahraniční dovolenou v době doručení žádosti o přeložení ústního jednání za důležitý důvod pro náležitou omluvu nepřítomnosti u tohoto jednání. Nic na tom nemůže změnit ani to, že správní orgán měl přípisem ze dne 23. 11. 2007 informovat zástupce



stěžovatelky o tom, že ústní jednání proběhne v původně stanoveném termínu dne 4. 12. 2007, který měl být tomuto zástupci doručen až dne 10. 12. 2007. Z obsahu spisu totiž vyplývá, že tato zásilka nebyla správním orgánem vypravena dne 23. 11. 2007, ale daleko později (ve spise není žádný doklad o vypravení této zásilky; podle doručky navíc zásilka nebyla vůbec uložena a podle otisku poštovního razítka a potvrzení příjemce byla převzata adresátem dne 10. 12. 2007). Je tedy prakticky vyloučena úvaha prvostupňového správního orgánu o tom, že zástupce stěžovatelky byl informován o neakceptaci omluvy a o konání ústního jednání v původním termínu dne 4. 12. 2007 ihned následující den, tedy 23. 11. 2007, aby si mohl zajistit své substituční zastoupení. Za této situace potom nebylo, vzhledem ke konkrétním okolnostem případu a k dosavadnímu průběhu řízení, žádného rozumného důvodu stěžovatelce nevyhovět v její žádosti, pokud trvala na osobní účasti svého zástupce, jehož si zvolila. Je tomu tak proto, že ústavní a zákonné záruky práva na obhajobu (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a presumpce neviny (§ 73 odst. 1 zákona o přestupcích) jsou základními podmínkami spravedlivého procesu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), v němž vina obviněného z přestupku má být zjištěna a tyto záruky se pak promítají v zásadě priority volby konkrétního zástupce (§ 33 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.), kterou je obviněný z přestupku oprávněn uplatnit v kterémkoli stádiu neskončeného řízení; je proto vždy věcí obviněného z přestupku, kdy a koho z osob oprávněných k poskytování právní pomoci ve správním řízení svou obhajobou pověří, příp. zda svého práva volby vůbec využije.

Nejvyšší správní soud ale již nemůže přisvědčit stížnému bodu, v němž stěžovatelka vytýká správnímu orgánu, že se měl vyjádřit ihned k jejímu návrhu, resp. návrhu zástupce ze dne 9. 1. 2008 na provedení opakovaných výslechů již slyšených svědků, případně jej ihned zamítnout, aby mohla uplatnit eventuální další návrhy na doplnění dokazování a účinně se tak hájit ještě v přestupkovém řízení.

Je skutečností, že důkazní návrh o opakovaném výslechu svědků byl uplatněn v souvislosti s namítanou vadou řízení – provedením řízení v nepřítomnosti stěžovatelky - a sledoval cíl, aby se stěžovatelka a její zástupce mohli tohoto úkonu zúčastnit a klást vyslychaným otázky. Kasační soud nesdílí názor stěžovatelky, že pokud se správní orgán vypořádal s těmito návrhy až v odůvodnění rozhodnutí, zkrátil ji jako účastnici řízení na právu na spravedlivý proces. Je tomu tak proto, že ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, umožňuje správnímu orgánu, aby se po předchozím postupu podle ustanovení § 36 odst. 3 téhož zákona, vypořádal s návrhy a námitkami účastníků řízení a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí až v odůvodnění rozhodnutí. Správnost postupu prvostupňového správního orgánu ohledně vyjádření stěžovatelky k podkladům rozhodnutí by pak k odvolací námitce přezkoumal odvolací správní orgán. Svůj závěr by pak tento správní orgán promítl i ve výroku rozhodnutí o odvolání, tedy ještě v rámci správního řízení. Třeba ovšem dodat, že pokud by správní orgán postupoval v souladu s ustanovením § 74 přestupkového zákona, dal by stěžovatelce reálnou možnost vyjádřit se ke skutečnostem, na nichž následně postavil svoje rozhodnutí.

Kasační soud tedy dospěl k závěru, že řízení o přestupku před správním orgánem I. stupně bylo stíženo podstatnou vadou, neboť nebyly splněny podmínky pro projednání přestupku v nepřítomnosti stěžovatelky a bylo tak porušeno její základní právo podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (aby věc byla projednána v její přítomnosti a aby se mohla vyjádřit ke všem prováděným důkazům).

Nejvyšší správní soud ze shora uvedeného důvodu zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude na krajském soudu, aby poskytl účastníci řízení zákonnou možnost vyjádřit se k věci, rozvést předestřenou argumentaci a zejména umožnit jí případné provedení důkazů na podporu svých tvrzení. V mezích žalobního návrhu (všech žalobních bodů), včetně argumentů k nim se vztahujícím, pak posoudí důvodnost podané žaloby a vydá rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu, jež bude vycházet i ze závěrů uvedených v odůvodnění tohoto rozsudku.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. května 2009

JUDr. Jaroslav Hubáček  
předseda senátu