



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 žalobce: **Mgr. D. Ř.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 11. 2008, č. j. 10 Ca 162/2008-28,

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 :

Žalovaný Krajský úřad Jihočeský kraj se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 11. 2008, č. j. 10 Ca 162/2008 - 28, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 28. 11. 2008, č. j. 10 Ca 162/2008 - 28, zrušil k žalobě Mgr. D. Ř. (dále také „žalobce“) rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále také „krajský úřad“) ze dne 27. 6. 2008, sp. zn. KUJCK 20050/2008/ODSH/as, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu v Písku, odboru dopravy ze dne 16. 4. 2008, č. j. MUPI/2008/06875 a současně potvrzeno toto prvostupňové rozhodnutí, kterým byl žalobce Mgr. D. Ř. uznán vinným ze spáchání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod č. 2 a podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod č. 7 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o přestupcích“), jichž se dopustil porušením ustanovení § 4 písm. c), § 17 odst. 5 písm. c) a § 18 odst. 3, 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), neboť dne 7. 2. 2008 v době kolem 11,30 hod. při řízení motorového vozidla BMW X 55, registrační značky X, na silnici I. třídy č.

20, v úseku mezi křižovatkou silnice č. I/20 se silnicí č. III/12116 a křižovatkou silnice č. I/20 se silnicí č. II/139, překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zvláštním právním předpisem nebo dopravní značkou v obci o 40 km/hod. a více a mimo obec o 50 km/hod. a více, a opakovaně předjížděl vozidla i v případech, kdy je to podle zvláštního předpisu zakázáno, za jejichž spáchání mu byla uložena pokuta ve výši 10 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu jednoho roku, a celou věc vrátil žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Krajský soud vyšel při svém rozhodování z toho, že žalobce dne 7. 2. 2008 kolem 11,30 hod. na inkriminovaném místě a již popsáním způsobem v rozporu s právními předpisy a dopravními značkami překročil při řízení osobního automobilu nejvíce přípustnou rychlost a přejezděl plné čáry na silnici v obci Selibov a odbočovací pruh u odbočky na obec Radčice. Výhrady žalobce o porušení zásady dvojinstančnosti řízení a zásady o projednávání přestupků v jednom řízení nemají opodstatnění. V odůvodnění napadeného správního rozhodnutí je sice uvedeno, že žalobce opětovně překračoval povolenou rychlost, z tohoto rozhodnutí však není patrné, že by žalobce byl uznán vinným ze spáchání jiného nedovoleného jednání, které by nebylo obsaženo ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Žalobce byl tedy postižen pouze pro přestupky, pro které bylo zahájeno správní řízení, a pro které byl uznán vinným rozhodnutím prvostupňového správního orgánu. Nedůvodná je i výhrada žalobce, že rychlost jím řízeného vozidla byla měřena policisty, kteří nebyli ustrojeni do předepsaných stejnokrojů, vykonávajícími kontrolní činnost v neoznačeném služebním vozidle Škoda Octavia. Rozhodné je totiž to, že rychlost byla měřena řádně zkoušeným a předpisům odpovídajícím přístrojem a dokumentována videozáznamem pořízeným policisty. Posléze není opodstatněná ani výtku žalobce ohledně výše pokuty a délky zákazu činnosti. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by rychlost žalobcem řízeného automobilu byla považována za přitěžující okolnost. Důvodem výše trestu byla skutečnost, že protiprávní jednání žalobce bylo vysoce společensky nebezpečné, bez ohledu na to, že nedošlo ke škodě, ani k ublížení na zdraví, což našlo odraz v uložení trestu při horní hranici zákonné sazby. Naproti tomu krajský soud shledal opodstatněnou výhradu žalobce, že správní orgán projednal a rozhodl věc v jeho nepřítomnosti, avšak bez splnění zákonných podmínek pro tento postup, jež jsou uvedeny v ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Žalobce sice dne 7. 4. 2008 převzal do vlastních rukou předvolání k jednání o přestupku na den 16. 4. 2008 - k němuž se nedostavil - ale již dne 21. 4. 2008 omluvil svou nepřítomnost u tohoto jednání tím, že byl od 13. 4. 2008 do 18. 4. 2008 nemocen. Žalobce posléze v souvislosti s podáním odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí ze dne 16. 4. 2008 doložil svou nepřítomnost u jednání i legitimací práce neschopného, z níž bylo zjištěna doba trvání pracovní neschopnosti od 13. 4. 2008 do 18. 4. 2008 (s nařízenou kontrolou na 17. 4. 2008). Pracovní neschopnost podle ošetřující lékařky MUDr. H. S.–Ř., matky žalobce, však vyžadovala, vzhledem k závažnosti zdravotního stavu žalobce, klid na lůžku bez možnosti vycházek a účasti na jakémkoliv jednání. Krajský úřad proto nesprávně dovodil, že se žalobce nedostavil k jednání dne 16. 4. 2008 bez předchozí náležité omluvy nebo důležitého důvodu (žalobce dodatečně omluvil nepřítomnost u jednání dokladem o pracovní neschopnosti). Popsaným postupem proto došlo ke zkrácení práv žalobce, neboť prvostupňový správní orgán rozhodl ve věci samé v nepřítomnosti žalobce, který se nemohl k jednání dostavit z důvodu zdravotního stavu a pracovní neschopnosti.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný krajský úřad jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opřel o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel především namítl, že se žalobce před konáním ústního jednání náležitě neomluvil a důležitý důvod nepřítomnosti u jednání uplatnil způsobem, který jde proti smyslu ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Žalobce se měl a mohl omluvit z nařízeného jednání dostatečně předem a včas, neboť mu v tom evidentně nic nebránilo. Žalobci byla dne

7. 4. 2008 doručena do vlastních rukou zásilka s předvoláním k ústnímu jednání na den 16. 4. 2008 a obsahem zásilky bylo také sdělení obvinění ze spáchání přestupků a poučení o následcích pro případ nedostavení se k jednání bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. V záhlaví zásilky byly uvedeny 3 kontakty na příslušný správní úřad, který řízení vedl (elektronická adresa, čísla telefonu i faxu, osoba, která přestupek vyřizovala). Jelikož se žalobce bez omluvy nedostavil k nařízenému ústnímu jednání, byly přestupky projednány v jeho nepřítomnosti ve smyslu ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích. Teprve dne 21. 4. 2008 doručil žalobce prvostupňovému správnímu orgánu dopis s omluvou neúčasti u jednání s tím, že byl v době od 13. 4. 2008 do 18. 4. 2008 nemocen. Současně jako přílohu přiložil i zmocnění pro osobu k jeho zastupování při ústních jednáních u Městského úřadu v Písku, jež měla doručovací adresu v Ulánbátaru v Mongolsku. Dne 22. 5. 2008 pak podal žalobce k poštovní přepravě zásilku s odvoláním proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, jejíž součástí byla i omluva z neúčasti při jednání nařízeného na 16. 4. 2008 a kopie I. dílu neschopenky. Z dokladu o pracovní neschopnosti žalobce, který byl vystaven zdravotnickým zařízením v Bechyni dne 13. 4. 2008, vyplývá, že jako diagnóza je uveden kód J 209 a že žalobce se měl dostavit na kontrolu dne 17. 4. 2008. Nepříliš závažnému onemocnění žalobce (akutní bronchitis, které je nachlazením, jež se projevuje převážně kašlem a rýmou) nasvědčuje i doba léčení a pracovní neschopnosti od 13. 4. 2008 do 18. 4. 2008. Žalobci tedy zdravotní stav ani další okolnosti nebránily v tom, aby se náležitě (t.j. včas a před termínem jednání), buď sám nebo prostřednictvím zástupce omluvil z neúčasti u jednání. Jiná omluva totiž postrádá smysl. Byl-li proto žalobce předvolán včas k ústnímu jednání u prvostupňového správního orgánu, měl se omluvit ještě před termínem nařízeného jednání, jestliže již v této době věděl, že z důvodu překážky na jeho straně se nebude moci jednání zúčastnit. Žalobce tedy sice měl objektivně důležitý důvod, proč se nedostavit k jednání (pracovní neschopnost vystavená lékařem), ale na včasnou omluvu zcela rezignoval, ač mu zjevně nic nebránilo jakýmkoliv způsobem (dopisem, telefonicky, faxem, elektronicky nebo prostřednictvím zástupce) informovat správní orgán o své pracovní neschopnosti a neúčasti jako o důležitém důvodu nepřítomnosti u jednání. Žalobce jako advokát, který vykonává aktivně praxi, měl proto všechny důsledky (projednání věci v nepřítomnosti účastníka řízení) předpokládat. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce Mgr. D. Ř. v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel především v tomto mimořádném opravném prostředku opomněl esenciální náležitost, kterou je údaj o tom, kdy mu byl doručen napadený rozsudek krajského soudu (§ 106 odst. 1 s. ř. s.). Jako účastník řízení sice souhlasí s výrokem rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele a věc mu vrácena k dalšímu řízení, nicméně nemůže souhlasit s některými částmi odůvodnění napadeného rozsudku. Pokud jde o zkrácení práva na obhajobu, ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích nevyžaduje předchozí omluvu z neúčasti u jednání. Nicméně, svou neúčast řádně omluvil bezodkladně po ukončení pracovní neschopnosti, resp. neprodleně, jakmile to jeho zdravotní stav alespoň trochu dovolil. Pokud pak trval správní orgán na předchozí omluvě, měl ho jako účastníka řízení v tomto ohledu i řádně poučit. Nutno poukázat na nezákonný postup správního orgánu při prvním předvolání k ústnímu jednání na den 19. 3. 2008, kdy mu předvolání bylo doručeno pouhé dva dny před jednáním a nebyla tak dodržena zákonná pětidenní lhůta. Musí se též ohradit proti tvrzení stěžovatele o tom, že jeho onemocnění bylo banálního charakteru a neznemožňovalo včasnou omluvu. Zaměstnanec stěžovatele není odborně způsobilý k tomu, aby pouhým internetovým zkoumáním diagnózy hodnotil kvalifikovaně jeho zdravotní stav. Pokud tak chtěl učinit, mohl v tomto směru provést dokazování. Nad rámec shora uvedeného musí též uvést, že ve svém bydlíšti R. 1520/6 Č. B., kde dodržoval nařízený klid na lůžku, nedisponuje telefonem, faxem, ani internetovým připojením (tyto věci má pouze v zaměstnání). Stěžovatel podle jeho názoru neprojednal veškeré přestupky ve společném řízení, některé přestupky pak neprojednal vůbec a při odůvodnění výše uloženého

trestu vycházel i z jednání, kterým nebyl ve výrokové části rozhodnutí vůbec uznán vinným. Je tomu tak proto, že podle výrokové části správního rozhodnutí byl uznán vinným pouze překročením rychlosti v 11,30 hod. v úseku mezi křižovatkou silnice I./20 se silnicí č. III/12116 a křižovatkou silnice č. I./20 se silnicí II/139 a přejížděním plné čáry v obci Selibov a přejížděním přes odbočovací pruh u odbočky na obec Radčice. Městský úřad v Písku však pouze příkladmo uvádí některé z přestupků, a stěžovatel na třetí straně napadeného rozhodnutí doplňuje řadu dalšího přestupkového jednání neurčitými termíny typu „pak opět zvyšuje rychlost na 120 - 130 km/hod“, „poté pokračuje rychlostí 20 - 30 km/hod nad stanovený limit“, „rychlostí kolem 130 km/hod předjíždí“. Fakticky jsou tedy tyto přestupky projednávány až před odvolacím orgánem, a není o nich rozhodnuto ve výrokové části podle ustanovení § 77 zákona o přestupcích. Není tudíž splněn požadavek tohoto ustanovení, aby přestupkové jednání bylo nezaměnitelné. Doplněním nových přestupkových jednání byla stěžovatelem porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení, a jemu jako účastníkovi řízení byla fakticky odňata možnost uplatnění opravného prostředku. Stěžovatel vůbec neprojednal přestupky, z nichž dále vychází při výměře trestu, a nijak ani nezdůvodňuje, který z přestupků považuje za delikt nejprůšněji trestný. Neprojednání veškerých přestupků v průběhu jízdy vozidla a jejich neuvedení ve výrokové části rozhodnutí pak znamená, že ohledně těchto přestupků není dána ani překážka věci rozhodnuté. Tím byl ovšem zkrácen na svých právech, neboť musí mít jistotu v tom, aby tyto přestupky nebyly v budoucnu znovu projednány. Správní orgány se při svém rozhodování opíraly i o důkazy, které byly získány v rozporu s právním předpisem. Způsob jízdy a rychlost jím řízeného osobního automobilu byly dokumentovány policisty, kteří nebyli ustrojeni do služebních stejnokrojů a byli v automobilu, jež nebyl označen předepsaným způsobem určeným pro Policii České republiky. Jako účastník řízení není u stěžovatele oblíben z titulu výkonu své profese, a proto existují i důvodné pochybnosti o nepodjatosti osoby zastupující stěžovatele. Musí proto namítnout i porušení ustanovení § 14 odst. 1, 3 správního řádu. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Žalovaný Krajský úřad Jihočeského kraje uvedl, že žalobce nikdy nevznnesl námitku podjatosti některého z pracovníků, kteří vyřizovali jeho záležitost a neměl s nimi žádné spory. Meritem věci není spor mezi žalobcem a těmito pracovníky v osobní rovině, ale rozdílný právní názor na posuzovanou událost, resp. na aplikaci omluvy uplatněné žalobcem ve správním řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a jelikož ani sám neshledal vadu uvedenou v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Ze spisového materiálu vyplývá, že dne 18. 2. 2008 byl doručen Městskému úřadu v Písku spisový materiál Policie České republiky, Správy Jihočeského kraje, oddělení dopravní policie, skupiny dopravních nehod České Budějovice s oznámením přestupku Mgr. D. Ř. Městský úřad v Písku, odbor dopravy, oznámil dne 5. 3. 2008 pod č. j. MUIPI/2008/06875 zahájení správního řízení pro přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod 2 a bod 7 zákona o přestupcích, kterého se měl dopustit Mgr. D. Ř. dne 7. 2. 2008 v 11,30 hod. tím, že jednak řídil osobní automobil zn. BMW, registrační značky X, nepovolenou rychlostí v Písku po silnici č. I/20 ve směru od Prahy, neboť v úseku od Nové Hospody, kde je povolena rychlost jízdy 90 km/hod, byla jím řízenému vozidlu naměřena rychlost jízdy 160 km/hod. a jednak na několika místech v rozporu se zákonem předjížděl jiná vozidla. Současně byl Mgr. D. Ř. předvolán k ústnímu jednání na 19. 3. 2008 v 08,30 hod. na Městský úřad v Písku s tím, že pokud mu navržený termín jednání nevyhovuje, necht' navrhne termín jiný a sdělí ho písemně na výše uvedenou adresu, elektronickou adresu

nebo fax. Mgr. D. Ř. byl v předvolání poučen i o tom, že pokud se odmítne bez závažných důvodů dostavit nebo jestliže se nedostaví bez řádné omluvy, může být v souladu s ustanovením § 74 odst. 1 zákona o přestupcích projednán přestupek i bez jeho přítomnosti. Tato písemnost byla doručena Mgr. Ř. do vlastních rukou dne 17. 3. 2008, a to po předchozí výzvě a poučení dne 7. 3. 2008. Mgr. Ř. se v podání doručeném dne 19. 3. 2008 Městskému úřadu v Písku omluvil z neúčasti při jednání dne 19. 3. 2008, a to z důvodu kolize s jednáním nařízeným Okresním soudem v Českých Budějovicích. Městský úřad v Písku, odbor dopravy, opětovně předvolal Mgr. D. Ř. dne 26. 3. 2008 k ústnímu jednání na 16. 4. 2008 v 09,00 hod., a v tomto předvolání bylo obsaženo stejné upozornění a poučení jako v předvolání ze dne 5. 3. 2008, tedy o tom, že pokud mu navržený termín jednání nevyhovuje, nechť navrhne termín jiný a sdělí ho písemně na výše uvedenou adresu, elektronickou adresu nebo fax a že pokud se odmítne bez závažných důvodů dostavit nebo jestliže se nedostaví bez řádné omluvy, může být v souladu s ustanovením § 74 odst. 1 zákona o přestupcích projednán přestupek bez jeho přítomnosti. Tato písemnost byla doručena Mgr. Ř. do vlastních rukou dne 7. 4. 2008, a to po předchozí výzvě a poučení dne 28. 3. 2008. Obviněný z přestupku Mgr. D. Ř. se k jednání dne 16. 4. 2008 nedostavil. Městský úřad v Písku, odbor dopravy, pak vydal dne 16. 4. 2008 pod č. j. MUPI/2008/06875 rozhodnutí, kterým uznal obviněného z přestupku Mgr. D. Ř. vinným ze spáchání přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod č. 2 a podle ustanovení § 22 odst. 1 písm. f) bod č. 7 zákona o přestupcích, jichž se dopustil porušením ustanovení § 4 písm. c) a § 18 odst. 3, 4 zákona o provozu na pozemních komunikacích, neboť dne 7. 2. 2008 v 11, 30 hod. při řízení motorového vozidla BMW X 55, registrační značky X, na silnici I. třídy č. 20, v úseku mezi křižovatkou silnice č. I/20 se silnicí č. III/12116 a křižovatkou silnice č. I/20 se silnicí č. II/139, překročil nejvyšší dovolenou rychlost stanovenou zvláštním právním předpisem (digitálním rychloměrem MINISPEED 2000 mu byla naměřena rychlost 173 km/hod.), a opakovaně předjížděl vozidla i v případech, kdy je to podle zvláštního předpisu zakázáno (v obci Selibov předjížděl přes plnou čáru, a u odbočky na obec Radčice předjížděl přes odbočovací pruh). Za spáchání těchto přestupků byla tímto rozhodnutím uložena obviněnému z přestupku Mgr. D. Ř. pokuta ve výši 10 000 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu jednoho roku ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Dne 21. 4. 2008 doručil obviněný z přestupku Mgr. D. Ř. Městskému úřadu Písek omluvu ze dne 18. 4. 2008 z neúčasti u ústního jednání nařízeného na den 16. 4. 2008, a to z důvodu nemoci ve dnech od 13. 4. 2008 do 18. 4. 2008, i s dotazem, zda má předložit kopii legitimace práce neschopného. Obviněný z přestupku současně předložil téhož dne plnou moc, kterou zmocnil ke svému zastupování při ústních jednáních J. B.-E., bytem v U. v Mongolsku. Rozhodnutí ze dne 16. 4. 2008, č. j. MUPI/2008/06875, bylo doručeno obviněnému z přestupku dne 9. 5. 2008 po předchozím oznámení o uložení dne 28. 4. 2008, a Mgr. D. Ř. dne 23. 5. 2008 doručil Městskému úřadu v Písku odvolání proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Z potvrzení pracovní neschopnosti zn. Z 4566614, které bylo vystaveno dne 13. 4. 2008, vyplývá, že Mgr. D. Ř. je práce neschopen pro diagnózu J 2009 od 13. 4. 2008 (kontrola dne 17. 4. 2008). Rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 27. 6. 2008, sp. zn. KUJCK 20050/2008/OD / as, pak bylo zamítnuto odvolání Mgr. D. Ř. proti rozhodnutí Městského úřadu v Písku, odboru dopravy, ze dne 16. 4. 2008, č. j. MUPI/2008/06875 a současně toto prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno. Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 11. 2008, č. j. 10 Ca 162/2008 - 28, bylo k žalobě Mgr. D. Ř. zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 27. 6. 2008, sp. zn. KUJCK 20050/2008/ODSH/as, a věc vrácena tomuto správnímu orgánu k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku pak směřuje projednávaná kasační stížnost Krajského úřadu Jihočeského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství.

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.

Kasační soud považuje za nutné vyjádřit se k zásadní námitce žalobce, že stěžovatel opomněl v kasační stížnosti uvést esenciální náležitost tohoto mimořádného opravného prostředku, kterou je údaj o tom, kdy bylo stěžovateli doručeno napadené rozhodnutí krajského soudu. Je skutečností, že podle ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. musí kasační stížnost obsahovat mimo jiné i údaj o tom, kdy mu rozhodnutí bylo doručeno. Pokud pak v řízení došlo v tomto směru k porušení zákona, zaujala ustálená judikatura stanovisko, že „neobsahuje-li kasační stížnost údaj o dni doručení rozhodnutí krajského soudu žalobci (§ 106 odst. 1 s. ř. s.), není to bez dalšího důvodem pro odmítnutí kasační stížnosti, neboť den doručení napadeného rozhodnutí žalobci je soudům znám z úřední činnosti“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2004, č. j. 3 Azs 85/2004 - 49, dostupný na www.nssoud.cz). V tomto konkrétním případě ze spisu vyplývá, že stěžovateli byl napadený rozsudek doručen v pondělí dne 22. 12. 2008, který proti němu podal kasační stížnost, osobně doručenou do podatelny krajského soudu v pondělí dne 5. 1. 2009. Den doručení napadeného rozsudku krajského soudu stěžovateli je proto znám kasačnímu soudu z úřední činnosti. Kasační stížnost proto byla stěžovatelem podána včas ve lhůtě dvou týdnů po doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a bylo ji možno tudíž i věcně projednat.

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 trestního 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 nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02).

Kasační soud konstatuje, že prvostupňový správní orgán projednal a rozhodl věc obviněného z přestupku Mgr. D. Ř. v nepřítomnosti tohoto obviněného a že tato skutečnost byla pro krajský soud jediným důvodem pro zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí, a vrácení věci k dalšímu řízení žalovanému krajskému úřadu.

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit opodstatněnosti jediné stížní výhrady stěžovatele, že se žalobce před konáním ústního jednání dne 16. 4. 2008 náležitě neomluvil a důležitý důvod omluvy uplatnil způsobem, který jde proti smyslu ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích (stěžovatel se měl a mohl z nařízeného jednání omluvit dostatečně předem a včas, neboť mu v tom evidentně nic nebránilo), resp. že žalobce měl sice objektivně důležitý důvod, proč se nedostavit k jednání (pracovní neschopnost vystavenou lékařem), ale zcela rezignoval na včasnou omluvu, ač tak mohl učinit více způsoby (dopisem, telefonicky, elektronicky, faxem nebo prostřednictvím svého zástupce).

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 vzhledem k závažnosti následků nedostavení se k tomuto jednání musí proto být předvolání učiněno v takové formě, která nevzbuzuje pochybnosti, zda obviněný z přestupku byl řádně předvolán. Stejný klíčový význam má ovšem i řádné posuzování dalších zákonných podmínek umožňujících projednat věc v nepřítomnosti obviněného z přestupku, kterými jsou odmítnutí tohoto 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 nevinu 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. Pochybnosti o tom, zda byl obviněný k ústnímu projednání přestupku řádně předvolán, tj. zda měl možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, k důkazům o nich, a možnost navrhnout důkazy na svou obhajobu, a o tom, zda se odmítl dostavit k projednání věci nebo zda se nedostavil bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu, postihují ve svém důsledku i zjištěný skutkový stav věci, který se stal podkladem pro správní rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že obviněný z přestupku má v řízení o přestupku, který je mu kladen za vinu, základní právo, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti, tj. má právo být přítomen ústnímu jednání o přestupku podle § 74 zákona o přestupcích, ledaže by odmítl, ač byl řádně předvolán, se k projednání přestupku dostavit, nebo se nedostavil bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Pokud by se tedy ústní jednání konalo v nepřítomnosti obviněného z přestupku, aniž by byly splněny zákonné podmínky ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích, došlo by k porušení základního práva tohoto obviněného podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Kasační soud se proto nejprve musel zabývat tím, zda byl žalobce Mgr. D. Ř. řádně předvolán k ústnímu jednání, které bylo nařízené na 16. 4. 2008 (tento soud zcela souhlasí se závěrem krajského soudu, že výhrada žalobce k předvolání na den 19. 3. 2008, kdy nebyla dodržena zákonná pětidenní lhůta, je zcela bezpředmětná, neboť se jednání tohoto dne nekonalo a bylo nařízeno právě až na 16. 4. 2008).

Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že žalobce jako obviněný z přestupku převzal dne 7. 4. 2008 do vlastních rukou předvolání k ústnímu jednání o přestupku na den 16. 4. 2008, které bylo nařízeno prvostupňovým správním orgánem Městským úřadem v Písku, jež obsahovalo všechny náležitosti a zejména poučení o tom, jaké jsou právní následky v případě, že se obviněný z přestupku nedostaví. Postup prvostupňového správního orgánu odpovídal i ustanovení § 59 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná. Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Všechny tyto požadavky zákona předvolání splňovalo a ostatně ani žalobce v tomto směru žádné připomínky nevznesl. Stěžovatel uznal i to, že žalobce měl objektivně důležitý důvod, proč se nemohl dostavit k jednání, které bylo nařízeno na 16. 4. 2008 (pracovní neschopnost vystavená lékařem). Tento závěr rovněž odpovídá obsahu spisu. Žalobce doložil, že dne 16. 4. 2008 byl v pracovní neschopnosti, která trvala od 13. 4. 2008 do 18. 4. 2008 (s nařízenou kontrolou na 17. 4. 2008) a ošetřující lékařka žalobce MUDr. H. S.-Ř. sdělila krajskému soudu v dopise ze dne 10. 11. 2008, že žalobci byl v době pracovní neschopnosti nařízen, vzhledem k závažnosti jeho zdravotního stavu, klid na lůžku bez možnosti vycházek a účasti na jakémkoliv jednání. Ani v tomto směru nebyly vzneseny připomínky ze strany stěžovatele nebo žalobce.

Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s jedinou stížní výhradou stěžovatele, že se žalobce před konáním ústního jednání dne 16. 4. 2008 náležitě neomluvil a důležitý důvod omluvy uplatnil způsobem, který jde proti smyslu ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích (stěžovatel se měl a mohl z nařízeného jednání omluvit dostatečně předem a včas, neboť mu v tom evidentně nic nebránilo), a zcela tak rezignoval na včasnou omluvu, ač tak mohl

učinit více způsoby (dopisem, telefonicky, elektronicky, faxem nebo prostřednictvím svého zástupce).

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 důležitého důvodu. Za vadu řízení se pak považuje, pokud věc bude projednána v nepřítomnosti obviněného, který se nedostavil bez náležité omluvy, ale je tady existence důležitého důvodu. Z hlediska nutné součinnosti obviněného z přestupku však musí správní orgán i při existenci důležitého důvodu zhodnotit i závažnost skutečnosti, pro kterou mu obviněný nedoručil náležitou omluvu. Na druhou stranu náležitá omluva vždy předpokládá existenci 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.

Jak již bylo uvedeno, z obsahu spisu vyplývá, že žalobce se stal v neděli dne 13. 4. 2008 práce neschopným a tato neschopnost trvala až do pátku dne 18. 4. 2008. Je sice skutečností, že pravý smysl má omluva učiněná ještě před událostí, která má nastat, nicméně k takové omluvě nejsou vždy objektivně podmínky (náhlé onemocnění, úraz, které brání uvedené omluvě). Proto také ani zákon o přestupcích, ani správní řád nehovoří o omluvě předem, tedy ještě před událostí, která má nastat. Ustanovení § 74 odst. 1 zákona o přestupcích hovoří o „náležité omluvě“ a ustanovení § 59 zákona č. 500/2004 Sb. o „bezodkladné omluvě správnímu orgánu s uvedením důvodů“. Z těchto ustanovení proto nelze dovodit, že se účastník řízení musí vždy omluvit předem, a to ještě před očekávanou událostí. To vždy závisí na okolnostech, za nichž došlo k pracovní neschopnosti. Obecně proto náležitou omluvou či bezodkladnou omluvou správnímu orgánu může být i omluva učiněná s určitým odstupem času po události, která měla nastat, jež podle konkrétních okolností splňuje znaky náležité či bezodkladné omluvy správnímu orgánu. Jestliže tedy v tomto konkrétním případě byl žalobce v době pracovní neschopnosti od neděle 13. 4. 2008 až do pátku dne 18. 4. 2008 upoután na lůžku ve svém bydlišti na adrese R. 1520/6, Č. B., kde dodržoval nařízený klid, a v tomto bydlišti nedisponoval telefonem, faxem ani internetovým připojením, které má pouze ve svém zaměstnání, nutno považovat prokázanou následnou omluvu správnímu orgánu v pondělí dne 21. 4. 2008, tedy v první pracovní den po ukončení pracovní neschopnosti, za omluvu náležitou a bezodkladnou (k omluvě z jednání, které bylo nařízené na 16. 4. 2008 došlo za této situace bez zbytečného odkladu a náležitě po ukončení pracovní neschopnosti s možností doložení tohoto důvodu). Tvrzení žalobce, byť se může jevit nepravděpodobným, nebylo ničím vyvráceno a jiný kontakt na správní orgán nebyl; ze stejných důvodů nemohl žalobce informovat ani svého zmocněnce. Prvostupňový správní orgán sice neměl vědomost o důležitém důvodu nepřítomnosti žalobce při jednání dne 16. 4. 2008, kdy bylo také vydáno prvostupňové správní rozhodnutí, ale krajský úřad již při vydání svého rozhodnutí dne 27. 6. 2008 tuto vědomost měl. Nesprávně bez řádných a spolehlivých podkladů však dovodil, že zdravotní stav žalobce mu nebránil v účasti u jednání před prvostupňovým správním orgánem, ani ve včasné omluvě před konáním jednání (osobně nebo prostřednictvím zmocněnce, kterému udělil dne 11. 4. 2008 plnou moc pro zastoupení u jednání dne 16. 4. 2008). Je tomu tak proto, že žalobci byl v době pracovní neschopnosti nařízen vzhledem k závažnosti jeho zdravotního stavu klid na lůžku bez možnosti vycházek a účasti na jakémkoliv jednání.

Řízení o přestupku před správním orgánem I. stupně bylo proto stíženo podstatnou vadou, neboť nebyly splněny podmínky pro projednání přestupku v nepřítomnosti žalobce a bylo tak porušeno základní právo žalobce podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (aby věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným

důkazům). Krajský soud proto právem dovedl, že krajský úřad pochybil, pokud dospěl k závěru, že se žalobce nedostavil k jednání dne 16. 4. 2008 bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů proto zamítl kasační stížnost stěžovatele směřující proti napadenému rozsudku krajského soudu (§ 110 odst. 1 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.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný a proto nemá již z tohoto důvodu právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl sice ve věci úspěch, ale v řízení o kasační stížnosti před soudem mu nevznikly žádné náklady. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 12. března 2009

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu