



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Mgr. J. Č.**, proti žalovanému **Ministerstvu dopravy**, se sídlem Nábřeží Ludvíka Svobody 12, 110 15 Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2006, č. j. 89/2006-160-SPR/3, o uložení pokuty a zákazu činnosti, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2007, č. j. 2 Ca 15/2006 - 38,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2007, č. j. 2 Ca 15/2006 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 6. 1. 2006, č. j. MHMP 108707/2005, byl žalobce uznán vinným z porušení § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve spojení s § 4 písm. a), b), c) a § 22 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Za to mu byla uložena pokuta ve výši 6000 Kč, jakož i sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel všeho druhu na dobu šesti měsíců; současně mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení o přestupku ve výši 1000 Kč.

Žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný dne 22. 2. 2006 a rozhodnutí vydané v I. stupni potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalobou – nejprve nesprávně u Obvodního soudu pro Prahu 1, poté již u věcně a místně příslušného Městského soudu v Praze. Ten žalobě

vyhověl, rozsudkem ze dne 22. 11. 2007 zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle městského soudu bylo řízení před správním orgánem I. stupně stiženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci: správní orgán I. stupně totiž vyslechl svědky, aniž žalobci umožnil účastnit se tohoto výsledku, klást svědkům otázky a žádat od nich vysvětlení. Žalovaný pak toto pochybení nenapravil, ačkoli rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemohlo obstát.

Žalovaný podal proti rozsudku kasační stížnost; v ní namítl, že mu do dne doručení rozsudku Městského soudu v Praze nebyla řádně zaslána žaloba tak, aby se k ní žalovaný mohl kvalifikovaně vyjádřit; řízení před městským soudem považuje proto žalovaný za „zmatečné“. Žalovaný se k věci vyjádřil toliko svým přípisem ze dne 3. 5. 2007, v němž dovodil, že žaloba byla k věcně a místně příslušnému Městskému soudu v Praze podána po uplynutí lhůty k podání žaloby, a navrhl proto, aby byla „zamítnuta“ (správně: odmítnuta) jako opožděně podaná. Dále žalovaný městskému soudu vytkl, že nesprávně posoudil právní otázku žalobcovy odpovědnosti za spáchaný přestupek. Jak přitom vyplynulo z výpovědí obou vyslechnutých svědků, žalobce věděl, že po hlavní pozemní komunikaci jede vozidlo s právem přednostní jízdy, ovšem nerespektoval svislou dopravní značku č. P4 „Dej přednost v jízdě“, vjel do křižovatky a způsobil dopravní nehodu. Tím porušil nejen § 4 písm. a), b), c) zákona o silničním provozu, ale též jeho § 22 odst. 1 a § 41 odst. 7. Tvzení městského soudu, podle nějž žalobce nemohl v souladu s § 55 správního řádu z roku 2004, klást otázky svědkům – dalším účastníkům dopravní nehody, není v souladu s obsahem správního spisu: z něj je naopak zřejmé, že správní orgán I. stupně před vydáním rozhodnutí vyzval žalobce k podání doplňujících návrhů na dokazování. Jelikož žalobce žádné návrhy nepřednesl, rozhodl správní orgán o jeho vině.

Žalovaný proto navrhl, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Kasační stížnost je důvodná, ačkoli ke zrušení napadeného rozsudku vedly zdejší soud jiné důvody než ty, které namítal žalovaný.

Žalovaný v první řadě poukazuje na „zmatečnost“ řízení před městským soudem. Shledal-li by Nejvyšší správní soud, že řízení před městským soudem je stiženo touto těžkou vadou, bylo by to samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. Ve skutečnosti však nejen že o žádné zmatečnosti v řízení před městským soudem nemůže být ani řeč, ale ani procesní postup, který tuto zmatečnost podle žalovaného zakládá, se neudál tak, jak žalovaný líčí, a nelze jej považovat za vadný.

Žalovaný si stěžuje na to, že mu nebyla „řádně“ zaslána žaloba, a že se k ní tedy nemohl „kvalifikovaně“ vyjádřit; jedním dechem však dodává, že se k žalobě vyjádřil (čímž mlčky připouští, že mu zaslána byla). Jediným vysvětlením tohoto ne zcela souladného tvrzení může být to, že žalovaný nepovažoval zaslání žaloby, na něž reagoval svým vyjádřením, za „řádně“ a své vyjádření pak nepokládal za „kvalifikované“. Zatímco však kvalita či kvalifikovanost procesního podání je plně v moci procesní strany, řádné zaslání žaloby je úkolem soudu. Tento svůj úkol městský soud splnil. Poprvé žalovanému zaslal stejnopis žaloby spolu s přípisem ze dne 4. 4. 2007, v němž žalovaného vyzval jednak k předložení správního spisu, jednak k podání vyjádření k žalobě ve lhůtě jednoho měsíce.

Zásilka byla žalovanému doručena dne 10. 4. 2007; žalovaný na ni reagoval vyjádřením ze dne 7. 5. 2007 (doručeno dne 10. 5. 2007; správní spis byl pak doručen o několik dní později). Poukázal zde na to, že napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 2. 3. 2006, žaloba však byla podána k soudu až dne 24. 11. 2006, tj. po uplynutí lhůty k podání žaloby podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního. Tato skutečnost je natolik zásadní, že žalobu nelze než odmítnout; tento postup také žalovaný soudu navrhl.

Městský soud se k vysvětlení tohoto tvrzení obrátil na žalobce; ten ve svém přípisu ze dne 30. 5. 2007 uvedl, že se se svou žalobou obrátil nejprve na Obvodní soud pro Prahu 1. Městský soud si nato vyžádal od obvodního soudu spis v žalobcově věci; z něj zjistil, že žalobce podal žalobu včas, byť u tohoto věcně nepřislušného soudu. Lhůta pro podání žaloby mu pak byla zachována, neboť respektoval poučení obsažené v usnesení ze dne 4. 10. 2006, jímž obvodní soud zastavil řízení, a ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení podal žalobu k městskému soudu.

O těchto zjištěních a o svém závěru, že žaloba byla podána včas, informoval městský soud žalovaného ve svém přípisu ze dne 27. 6. 2007, v němž žalovaného podruhé vyzval k předložení vyjádření k žalobě ve lhůtě jednoho měsíce (doručeno dne 3. 7. 2007). Tato výzva zůstala bez reakce; městský soud proto žalovaného vyzval potřetí k témuž přípisem ze dne 23. 8. 2007 (doručeno dne 24. 8. 2007) – opět marně. Počtvrté a naposledy vyzval soud žalovaného k předložení vyjádření přípisem ze dne 1. 10. 2007 (doručeno dne 4. 10. 2007); nepodařilo se mu však vytrhnout jej z procesní letargie ani tentokrát navzdory upozornění, že mlčení žalovaného způsobuje průtahy v řízení. Dne 22. 11. 2007 proto ve věci rozhodl i bez toho, že by měl k dispozici vyjádření žalovaného.

I kdyby soud skutečně opomněl umožnit žalovanému vyjádřit se k žalobě, mohlo by se jednat nanejvýš o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], nikoli o zmatečnost [písm. c) citovaného ustanovení]. Pod tento pojem totiž v řízení podle soudního řádu správního spadají jen vady taxativně vypočtené v zákoně – tedy případy, kdy chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce. (Srov. naproti tomu občanský soudní řád, který pod zmatečnost zahrnuje i jiné porušení procesních práv účastníka – konkrétně práva jednat před soudem podle § 229 odst. 3 o. s. ř. Definice zmatečnosti v soudním řádu správním je však komplexní, a ostatně soudní řád správní nepřipouští ani přiměřené použití ustanovení čtvrté části občanského soudního řádu, v níž je upravena žaloba pro zmatečnost, resp. vymezen pojem zmatečnost.)

Jak je ovšem zřejmé z podrobného popisu výše, městský soud v řízení postupoval bezvadně. Nejen že nepřipravil žalovaného o možnost vyjádřit se k žalobě, ale - poté, co žalovaný na základě svých neúplných informací dovodil ve vyjádření ze dne 7. 5. 2007 opožděnost žaloby a soud mu v reakci na to přestřel skutečnosti svědčící o opaku – umožnil mu vyslovit se k věci v meritu. (Nutno podotknout, že žalovaný mohl již ve svém vyjádření ze dne 7. 5. 2007 zvolit přístup méně strohý a pro případ, že soud neshledá opožděnost žaloby, se vyjádřit i k věci samé. Takový přístup bývá vhodnější i s ohledem na to, že žalovaný, který je jen jednou z procesních stran a nemá v řízení před

soudem nijak privilegované postavení, z povahy věci nemůže být dostatečně informován na to, aby se způsobem nepřipouštějícím žádné pochybnosti vyjadřoval ke včasnosti či opožděnosti žaloby.) Učinil tak přitom nanejvýš vstřícně, protože urgoval vyjádření žalovaného nikoli jednou, nýbrž dvakrát, a v každé z těchto urgencí žalovanému zopakoval důvody, pro něž není žaloba opožděná (a pro něž je tedy na místě vyjádřit se k ní věcně).

Žalovaný tak nemá pravdu, tvrdí-li, že mu soud svým nesprávným postupem neumožnil se k věci vyjádřit. Budiž ještě řečeno, že s ohledem na doložené, poctivé a marné úsilí městského soudu (jehož si musel být žalovaný velmi dobře vědom) domoci se od žalovaného vyjádření k věci se tato námitka až vymyká z mezí přiměřené procesní obrany.

Ani námitka nesprávného posouzení právní otázky žalobcovy odpovědnosti za přestupek nemůže nijak zpochybnit zákonnost rozsudku městského soudu. Ten totiž zrušil rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a hmotněprávními otázkami zde řešenými se z tohoto důvodu vůbec nezabýval. Na samotném takovém postupu nic závadného není (k tomu srov. č. 127/2004 Sb. NSS) – naopak posuzování sporných hmotněprávních otázek by často bylo v takových případech ze strany soudu předčasné. Dospěje-li totiž soud k závěru, že ve správním řízení bude třeba zopakovat již jednou provedené důkazy či provést důkazy nové, nemůže předem s jistotou říci, zda žalovaný v novém řízení dospěje ke stejným hmotněprávním závěrům, nebo zda svůj názor na věc pozmění.

Žalovanému nelze přisvědčit ani v jeho postoji, podle něž není nutné, aby se obviněný z přestupku mohl účastnit výslechu svědků a klást jim otázky, a postačí, že se k obsahu těchto výsledků může *ex post* vyjádřit a případně vznést další návrhy na doplnění podkladu rozhodnutí. Tento názor vyjadřovala někdejší judikatura Vrchního soudu v Praze (srov. Soudní judikatura správní č. 783/2001); Nejvyšší správní soud ani novější judikatura Ústavního soudu jej však nesdílí. Již při výkladu § 33 odst. 1 správního řádu z roku 1967 dospěl zdejší soud k závěru, že právo klást otázky vyslýchanému svědkovi přísluší účastníku řízení nejen při ústním jednání a místním ohledání, ale ve všech případech, kdy správní orgán ve vztahu k účastníku řízení provádí dokazování; to plyne zejména z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něž má každý právo na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (srov. č. 1181/2007 Sb. NSS). Z judikatury Ústavního soudu je možno uvést např. náleze ze dne 29. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 232/02 (Sb. ÚS, svazek č. 28, náleze č. 134, str. 143), který se sice týká řízení daňového, ovšem zásada rovnosti zbraní, o niž soud svou argumentaci opírá, se uplatní i v obecném řízení správním; ještě úzkostlivěji je pak třeba jí dbát v řízení o přestupku, na něž se vztahují minimální standardy spravedlivého procesu podle čl. 6 odst. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb. (přestupek je totiž z pohledu citovaného článku Úmluvy trestním obviněním).

Závěr o tom, že účastník správního řízení má vždy právo účastnit se výslechu svědka vypovídajícího v jeho věci, podporuje i nový správní řád z roku 2004 (účinný k 1. 1. 2006), podle jehož § 51 odst. 2 musí být o provádění důkazů mimo ústní jednání účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování. Ačkoli správní orgány

v dané věci postupovaly ještě podle správního řádu z roku 1967 (srov. přechodné ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004), vyvolává toto ustanovení úvahy o postoji samotného žalobce k případné účasti při výslechu svědků. Správní spis (úřední záznam ze dne 11. 1. 2006, nadepsaný jako „*Protokol*“) nasvědčuje tomu, že žalobce neměl o účast na výslechu svědků zájem. (Rámec projednávané věci pak již přesahují otázky po tom, zda by úkon, jímž správní orgán informuje obviněného z přestupku o tom, kdy bude prováděn výslech svědků a že mu může být přítomen, neměl mít alespoň minimální formální náležitosti a zda se lze spokojit i s pouhým telefonickým dotazem.)

Tento žalobcův postoj se projevil i v žalobě, v níž žalobce správnímu orgánu I. stupně nijak nevyčítal, že jej nepřizval k výslechu svědků, a celkově nevznášel výhrady proti způsobu vedení správního řízení, nýbrž zpochybňoval pouze hmotněprávní posouzení své věci. Městský soud v Praze tyto hmotněprávní námitky nezkoumal a zrušil napadené rozhodnutí žalovaného právě z důvodu, že žalobce se nemohl účastnit výslechu svědků. V tomto jeho postupu však Nejvyšší správní soud shledal vadu, k níž musel přihlédnout (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) bez ohledu na námitky uplatněné v kasační stížnosti.

Řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční, a to platí i pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu: podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Výjimku z tohoto pravidla představuje postup podle § 76 odst. 2 s. ř. s. (*„Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.“*) – zde to výslovně stanoví přímo zákon - a dále též podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (*„Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí...“*), kde si takový postup (ač zákonem výslovně nestanovený) vyžaduje povaha a závažnost vady spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Důvodem, pro něž soud musí přihlédnout k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z úřední povinnosti, není to, že a nakolik je z něj tato vada na první pohled patrná (nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů si například může žádat konfrontaci s obsahem správního spisu a není ihned seznatelná), nýbrž to, že o nepřezkoumatelném rozhodnutí lze vyslovit právě jen tolik, že je nepřezkoumatelné, a z tohoto důvodu je zrušit; jakémukoli dalšímu přezkumu se takové rozhodnutí vzpírá.

Jiné případy přezkumu z úřední povinnosti nepřipadají v úvahu. Rozhodování správních soudů – a především samotného Nejvyššího správního soudu – v minulých letech se stavělo poměrně nejednotně k výkladu § 76 odst. 3 s. ř. s. Převládal výklad – byť se jej soud ne vždy jednoznačně dovolal – podle něž umožňovalo toto ustanovení soudu zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu nejen z důvodu nicotnosti, ale též pro některou z vad vypočtených v odstavci 1, aniž by to žalobce musel namítat. Nejvyšší správní soud se opakovaně vyjádřil konkrétně k vadám podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tak, že i jejich existence aktivuje přezkumnou pravomoc soudu *ex offio*, ač s určitými omezeními [srov. např. rozhodnutí publikované pod č. 272/2004 Sb. NSS, které připustilo možnost zrušit rozhodnutí i bez námítky pro vadu řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pokud je tato vada bez dalšího patrná ze správního spisu a její závažnost brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů].

Tento výklad shledal nesprávným rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nejprve ve svém usnesení ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007-161 (bude publikováno v sešitu č. 5 stávajícího ročníku Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), a sice ve vztahu k vadě řízení spočívající v tom, že správce daně doměřil daňovému subjektu daň poté, co již uplynula lhůta pro doměření daně podle § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Stejně se rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 (bude publikováno tamtéž), postavil i k vadě výroku rozhodnutí o správním deliktu, v němž nebyl řádně specifikován skutek, o kterém se řízení vedlo. Obě zmíněné vady byly podle Nejvyššího správního soudu vyvolány nesprávným postupem v řízení, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Rozšířený senát v těchto usneseních zdůraznil, že ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání: z toho plyne jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí, nikoli to, že takové zrušení se může stát bez námítky. To umožňuje pouze § 76 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k nicotnosti rozhodnutí; naopak vady podle § 76 odst. 1 s. ř. s. způsobují nezákonnost rozhodnutí, k níž soud přihlíží jen k námitce [rozšířený senát ovšem připomněl i odlišný režim pro vady podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Pro úplnost rozšířený senát dodal, že pod pojem „*vyjít najevo*“ užitý v § 76 odst. 3 s. ř. s. mohou spadat jen ty z vad uvedených v odst. 1 a 2, které objektivně nemohly být obsahem žaloby a po žalobci nebylo možno spravedlivě požadovat, aby takovou vadu v žalobě označil.

To ovšem není případ projednávané věci. Žalobce si byl vědom toho, že se výsledku svědků neúčastnil, a v žalobě to mohl namítnout, ovšem neučinil tak. Soud v takové situaci nebyl oprávněn poukazovat na vadu rozhodnutí, kterou žalobce sám neoznačil, a pro tuto vadu napadené rozhodnutí zrušit. Jakkoli se výklad dispoziční zásady a ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s., k němuž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, může jevit jako přísný vůči žalobcům nebo jako formální, lze na věc pohlížet i jinak. Žalobce v projednávané věci byl – jak to plyne z úředního záznamu ze dne 11. 1. 2006 a jak je to možno dovodit i z žalobcových vyjádření zachycených v protokolu o ústním jednání ze dne 13. 12. 2005 – srozuměn s tím, že svědci vypovídali v jeho nepřítomnosti. Tuto skutečnost patrně nepovažoval za nijak závažnou: podstatné pro něj bylo to, že se mohl k výpovědím svědků vyjádřit a jejich tvrzení – byť *ex post* – vyvracet. Od soudu žalobce nežádal, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno s cílem provést opakovaně výslechy svědků, tentokrát již za jeho účasti, nýbrž se domáhal toho, aby mu soud přisvědčil v hmotněprávním posouzení věci – tedy že přestupkem není vinen žalobce, nýbrž druhý účastník dopravní nehody. Soud sice napadené rozhodnutí zrušil, ovšem žalobci tím do důsledků vzato nevyhověl, a pokud správní orgány setrvávají na svém hmotněprávním posouzení i po vyslechnutí svědků za účasti žalobce, lze očekávat, že žalobce podá další žalobu. Názor městského soudu na to, zda se žalobce skutečně dopustil přestupku, přitom mohl již být znám, pokud by soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů.

Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že ani jeho dosavadní rozhodovací činnost neposkytovala spolehlivé vodítko pro určení rozsahu přezkumu z úřední povinnosti v řízení před soudem I. stupně; právě naznačená myšlenka tedy nemá být výtkou městskému soudu, nýbrž právě jen úvahou, z níž se lze poučit do budoucna. Rozhodnutí městského soudu je však třeba zrušit, jelikož postup, který k jeho vydání vedl, není

v souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jak byly citovány shora. Pokud městský soud zrušil napadené rozhodnutí pro vadu, kterou žalobce nenamítl v žalobě, ač tak učinit mohl, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Žalovaný se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož však v řízení o kasační stížnosti vyšla najevo vada, k níž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.); s ohledem na dispoziční zásadu tedy přezkoumá napadené rozhodnutí v mezích vytyčených žalobními body. V novém rozhodnutí o věci rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. dubna 2008

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu