



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Mgr. J. H.**, zastoupen Mgr. Janem Švarcem, advokátem se sídlem Vodičkova 695/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2019, č. j. 2 A 135/2017 - 70,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2019, č. j. 2 A 135/2017 - 70, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Magistrát hlavního města Prahy (dále též „správní orgán I. stupně“) vydal dne 12. 12. 2016 příkaz, kterým žalobci uložil pokutu 1 500 Kč za spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění účinném pro rozhodné období. Tento příkaz byl žalobci doručen dne 22. 12. 2016.

[2] Dne 10. 1. 2017 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost žalobce o prominutí zmeškání úkonu, ve které žalobce uvedl, že nebyl schopen podat proti příkazu odpor v zákonné lhůtě, neboť byl ve dnech 4. 1. 2017 až 9. 1. 2017 v pracovní neschopnosti. K žádosti připojil dokument nazvaný „výměnný list - poukaz“, podepsaný MUDr. Z. S., ve kterém je uvedeno: „Dg S 93.0, zdravotní stav výše uvedeného pacienta (žalobce – poznámka soudu) odpovídal v době od 4. - 9. 1. 2017 pracovní neschopnosti“.

[3] Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 31. 1. 2017, č. j. MHMP 146202/2017/Špa (dále též „usnesení o neprominutí zmeškání úkonu“), žádosti žalobce o prominutí zmeškání podání odporu nevyhověl. Uvedl, že žalobce byl nemocen pouze dva dny z patnáctidenní lhůty k podání odporu. Žalobce je nadto uživatelem datové schránky, a

mohl tak zaslat datovou zprávu. Odpor přitom mohl podat i jinými způsoby, než jen ve formě vlastnoručně podepsaného písemného podání. Omluvitelným důvodem pro zmeškání lhůty by byla například náhlá neodkladná hospitalizace.

[4] Dne 27. 2. 2017 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno odvolání žalobce proti usnesení o neprominutí zmeškání úkonu.

[5] Vzhledem k tomu, že podané odvolání neobsahovalo odvolací důvody, správní orgán I. stupně žalobce výzvou ze dne 2. 3. 2017, č. j. MHMP 319142/2017/Špa, vyzval, aby ve lhůtě 30 dnů podané odvolání doplnil o jeho věcné odůvodnění.

[6] Žalobce na danou výzvu nereagoval a správní orgán I. stupně proto dne 2. 5. 2017 odvolání (a související spisový materiál) postoupil žalovanému. Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 9. 2017, č. j. 654/2017-160-SPR/3, odvolání žalobce zamítl a usnesení o neprominutí zmeškání úkonu potvrdil (dále též „rozhodnutí o odvolání“). Žalovaný konstatoval, že vzhledem k tomu, že žalobce podané odvolání nedoplnil, přezkoumal napadené usnesení podle § 89 odst. 2 správního řádu a dospěl k závěru, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu s dotčenými právními předpisy. Žalobce měl dostatek času k podání odporu (byl nemocen pouze dva dny ke konci lhůty), a nadto se nacházel pouze ve stavu odpovídajícímu pracovní neschopnosti.

II.

[7] Žalobce napadl rozhodnutí o odvolání žalobou. Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) tuto žalobu zamítl.

[8] Uvedl, že o podané žalobě rozhodl v souladu s § 51 s. ř. s. bez jednání, neboť nesouhlas s takovým postupem žalobce vyjádřil až po uplynutí lhůty dvou týdnů po doručení poučení o právu vyslovit nesouhlas s projednáním věci bez jednání. Výzva s poučením byla žalobci doručena dne 1. 2. 2019, avšak žalobce nesouhlas s nařízením jednání vyslovil až podáním ze dne 21. 2. 2019, tedy po lhůtě. Nastala proto fikce souhlasu s rozhodnutím věci bez jednání. K jádru věci pak městský soud mj. uvedl, že žalovaný měl odvolací řízení správně zastavit podle § 93 odst. 1 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobce neodstranil vady odvolání spočívající v absenci odvolacích námitek. Nicméně vzhledem k tomu, že o této skutečnosti žalobce nebyl ve výzvě k odstranění vad odvolání poučen, nebyly dány podmínky pro zastavení odvolacího řízení. Podle městského soudu dále neobstojí ani úvaha žalovaného o tom, že žalobce byl pouze ve stavu odpovídajícímu pracovní neschopnosti. Uvedená terminologie má význam pro pracovní právo, a nikoliv pro posouzení podmínek pro prominutí zmeškání úkonu. Soud žalovanému dále vytkl, že v jeho rozhodnutí absentuje úvaha o tom, zda zdravotní stav žalobce znemožňoval podání odporu. Takovou úvahu však obsahuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dle městského soudu proto z důvodu jednoty správního řízení nebyl dán důvod pro vyslovení závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Správní orgán I. stupně přitom měl za to, že žalobcův zdravotní stav mu v podání odporu nebránil. K tomuto závěru žalobce ve správním ani v soudním řízení neuvedl nic. Předložil pouze lékařské potvrzení, dle kterého měl vymknutý kotník (diagnóza S 93.0). Zranění dolní končetiny tři dny před skončením lhůty k podání odporu, bez nutnosti hospitalizace, nepovažoval městský soud za okolnost bránící žalobci podat odpor prostřednictvím datové

pokračování

schránky. Městský soud proto uzavřel, že ačkoliv jsou úvahy žalovaného v rozporu se zákonem, jím přijatý závěr o nevyhovění žádosti o prominutí zmeškání podání odporu je správný. Soud proto žalobu zamítl.

III.

[9] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedl, že vymknutý kotník (a s ním spojená imobilita) brání v podání jakéhokoli úkonu, který je potřeba učinit buď docházkou na poštu, nebo do objektu, kde je k dispozici počítač s přístupem do datové schránky. Soud neoprávněně předpokládal, že stěžovatel měl doma počítač s přístupem na internet (což nebyl případ stěžovatele). Jelikož je dané řízení ovládáno vyšetřovací zásadou, mohl být závěr o možnosti podat odpor datovou schránkou učiněn pouze za existence odpovídajícího důkazu. V opačné situaci mělo být vycházeno ze zásady *in dubio pro mitius*, a mělo tak být rozhodnuto podle nejpravděpodobnějšího následku předmětného zranění. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s argumentací městského soudu uvedenou v napadeném rozsudku.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je totiž Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to však neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

[12] Kasační soud shledal, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[13] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zastává konstantní názor, že pokud krajský (městský) soud nenařídí jednání, ačkoliv k tomu nejsou splněny zákonné podmínky, zatíží řízení podstatnou vadou (viz např. rozsudky ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 - 59, č. 482/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 Azs 76/2005 - 77, publikovaný pod č. 859/2006 Sb. NSS, ze dne 22. 10. 2014, č. j. 6 Ads 237/2014 - 9, ze dne 26. 9. 2014, č. j. 7 Azs 196/2014 - 29, ze dne 21. 8. 2013, č. j. 7 Afs 69/2013 - 34, či ze dne 21. 12. 2016, č. j. 7 Afs 287/2016 - 39). Jde přitom o vadu, k níž je Nejvyšší správní soud povinen podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti (např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 As 130/2013 - 36, ze dne 18. 7. 2013, č. j. 4 As 50/2013 - 38, či ze dne 20. 9. 2017, č. j. 2 As 140/2017 - 57). Účastníkovi řízení totiž nelze upřít právo na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se k věci

(viz např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 26. 9. 2014, č. j. 7 Azs 196/2014 - 30, ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 49/2008 - 62, a ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 - 59, publikovaný pod č. 482/2005 Sb. NSS). Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem provedeným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem. Účastníkům řízení svědčí tudíž základní právo, dané jim Listinou základních práv a svobod a Ústavou, kterým je právo se ve své věci takového řízení (jednání před soudem) osobně účastnit. Jestliže soud přítomnost účastníkům řízení znemožní, lze v jeho postupu spatřovat porušení ústavního práva účastníka daného čl. 38 odst. 2 Listiny, neboť je výslovným právem každého účastnit se (být přítomen) jednání soudů ve své vlastní věci, obzvláště v případech, je-li nepochybné, že svou vůli být přítomen jednání soudu jednoznačně projevil. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je charakteristická dispoziční zásada, v níž se zrcadlí ústavně garantovaný princip autonomie vůle. Účastníci řízení přitom svými dispozičními úkony realizují průběh řízení před správním soudem (nález Ústavního ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. III. ÚS 630/02, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 7 Afs 69/2013 - 34, ze dne 1. 7. 2014, č. j. 7 Afs 82/2014 - 31).

[14] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s.: *Soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.*

[15] Ze soudního spisu v nyní projednávané věci plyne, že městský soud stěžovateli zaslal výzvu dle § 51 s. ř. s. (ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 A 135/2017 - 65), ve které citoval znění § 51 odst. 1 s. ř. s. a dodal, že pokud stěžovatel požaduje nařízení jednání, má uvedenou skutečnost soudu sdělit ve lhůtě dvou týdnů. Výzva byla stěžovateli doručena dne 1. 2. 2019.

[16] Dne 21. 2. 2019 (tj. po uplynutí dvoutýdenní lhůty) bylo městskému soudu doručeno podání, ve kterém je uvedeno, že žalobce „*vyjadřuje svůj nesouhlas s projednáním věci bez nařízení jednání a žádá soud, aby jej nařídil*“.

[17] Městský soud po obdržení citovaného podání nečinil žádné další kroky a rozsudkem ze dne 12. 9. 2019 žalobu bez nařízení jednání zamítl. V rozsudku pak uvedl, že „*o žalobě rozhodl v souladu s § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť nesouhlas s tímto postupem žalobce uvedl až po uplynutí lhůty dvou týdnů po doručení poučení o právu vyslovit nesouhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání. Výzva s poučením o nevyslovení nesouhlasu ve lhůtě dvou týdnů byla žalobci doručena dne 1. 12. 2019 a nesouhlas s jednáním vyjádřil žalobce podáním ze dne 21. 2. 2019, tedy po lhůtě, proto nastala fikce souhlasu s vydáním rozsudku o žalobě bez nařízení jednání.*“

[18] Nejvyšší správní soud nicméně již opakovaně vyslovil, že právo účastníka řízení trvat na nařízení jednání nezanikne uplynutím lhůty dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Pokud účastník vyjádří svůj nesouhlas s rozhodnutím bez jednání po uplynutí dané lhůty (avšak do okamžiku rozhodnutí o žalobě) musí soud jeho procesní návrh respektovat a jednání

pokračování

nařídít (viz např. rozsudky ze dne 27. 7. 2006, č. j. 2 Azs 216/2005 - 50, č. 975/2006 Sb. NSS, ze dne 2. 9. 2011, č. j. 8 Aps 2/2011 - 116, či ze dne 27. 1. 2014, č. j. 8 Afs 35/2013 - 46). Např. v prvně odkazovaném rozsudku zdejší soud uvedl: „*Nejvyšší správní soud nesouhlasí s právním názorem, že samotným uplynutím zákonné dvou týdenní lhůty by účastník řízení pozbyl svého práva trvat na nařízení jednání, i když svým následným postupem dává najevo, že na nařízení jednání trvá. Uvedená lhůta slouží k tomu, aby účastník ve vymezené lhůtě měl možnost posoudit svůj postup v dané věci (např. i s ohledem na vyjádření druhého účastníka řízení) a zvážil své další procesní jednání. Pokud takovou lhůtu zmešká a svůj úkon (nesouhlas s projednáním věci bez nařízení jednání) soudu zašle až následně (nicméně však do doby, než soud o žalobě rozhodne), nelze vycházet z toho, že souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání samotným zmeškáním této lhůty. Jak bylo shora uvedeno, účastník řízení má obecně právo, aby věc byla projednána s nařízením jednání, může však souhlasit s tím, že tohoto svého práva nevyužije. Lhůta stanovená v ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. však není lhůtou propadnou, po jejímž uplynutí by účastník řízení již nemohl svůj procesní návrh učinit. Takový výklad by byl podle názoru Nejvyššího správního soudu v rozporu s článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zásadou při projednání žaloby soudem je její veřejné projednání za přítomnosti účastníků řízení (již zmiňovaný článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky). Rozhodování bez nařízení jednání podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. sice stanoví právní fikci souhlasu s takovým postupem, pokud účastník ve dvou týdenní lhůtě svůj nesouhlas soudu nesdělí, nicméně samo o sobě ještě nestanoví takovou koncentraci řízení, aby po uplynutí této lhůty by již účastník svého ústavního práva trvat na nařízení jednání nemohl využít.“ V tomto ohledu viz i odbornou literaturu: „*Lhůta dvou týdnů k vyjádření nesouhlasu není koncipována jako lhůta propadná a soudní řád správní ani nepočítá s tím, že by jejím uplynutím účastník řízení pozbyl svého ústavně zaručeného práva na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti. Dokud soud o věci samé nerozhodne, může mu účastník řízení sdělit, že trvá na nařízení jednání, ačkoliv dříve výslovně či fikcí poskytl souhlas s rozhodnutím bez jednání. V takovém případě, nenastane-li důvod pro aplikaci § 51 odst. 2 SŘS, je soud povinen požadavek účastníka řízení respektovat a k projednání věci nařídít jednání.* (POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 447 až 448).*

[19] Z uvedeného plyne, že městský soud měl v nyní projednávané věci nařídít Tím, že tak učinil, zatížil podle ustálené rozhodovací praxe zdejšího soudu řízení před soudem vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 - 59, a další výše citovaná judikatura). Již tato skutečnost zakládá nutnost zrušit napadený rozsudek a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 4 s. ř. s.].

[20] Nad rámec uvedeného a v zájmu ekonomie řízení kasační soud dodává, že městský soud se kromě uvedené procesní vady dopustil i částečně nesprávného právního posouzení. Není totiž pravdou, že by žalovaný měl pro absenci odvolacích námitek odvolací řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, jak v rozsudku uvedl městský soud. Zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu má své místo pouze v situacích, kdy žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Za takovou vadu vedoucí k nutnosti zastavit řízení by bylo lze považovat například chybějící podpis podání (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 8. 2017, č. j. 5 As 204/2016 - 27, zmiňovaný městským soudem). Absence odvolacích námitek však

odvolacímu přezkumu v zásadě nebrání (viz § 89 odst. 2 správního řádu, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34). Přisvědčit pak bez dalšího nelze ani kategorickému závěru městského soudu, že skutečnost, zda je žadatel o prominutí zmeškání úkonu v pracovní neschopnosti, či „pouze“ ve stavu odpovídajícímu pracovní neschopnosti, nemůže být pro posouzení žádosti o prominutí zmeškání úkonu rozhodná, neboť má své místo v rámci pracovního práva. Podle § 41 odst. 4 správního řádu správní orgán promine zmeškání úkonu, prokáže-li podatel existenci závažných důvodů, které nastaly bez jeho zavinění. Skutečnost, zda je podatel v pracovní neschopnosti, či zda je sice ve stavu odpovídajícímu pracovní neschopnosti, nicméně nadále plní pracovní úkoly (resp. je dle svého přesvědčení schopen tyto plnit), je přitom pro posouzení toho, zda jsou na jeho straně závažné důvody vylučující možnost učinit podání (úkon), zcela jistě rozhodná. Nutno dodat, že tuto otázku (resp. otázku, proč je v lékařském potvrzení uvedeno, že stěžovatel byl ve stavu odpovídajícímu pracovní neschopnosti) mohl městský soud objasnit při jednání.

[21] Na základě uvedeného tedy Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení, ve kterém je městský soud vázán právními názory vyslovenými Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 12. března 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu