



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **C. A.**, zast. JUDr. Zuzanou Juppovou, advokátkou se sídlem Slovenského národního povstání 2654/26, Most, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupený Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 193/20, Děčín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2017, čj. 1821/DS/2017, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 5. 2020, čj. 42 A 18/2017-41,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 5. 2020, čj. 42 A 18/2017-41, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Žatec rozhodnutím ze dne 3. 10. 2016, čj. MUZA 20132/2016/ODSH/ME/087-11, shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku z nedbalosti podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Uvedeného přestupku se žalobkyně dopustila tím, že při jízdě v obci překročila nejvyšší dovolenou rychlost o nejméně 42 km/h (po započtení přípustné odchylky). Za to jí byla uložena pokuta ve výši 5 500 Kč, trest zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 6 měsíců a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl. Proti napadenému rozhodnutí se

žalobkyně bránila žalobou, které Krajský soud v Ústí nad Labem vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud shledal důvodnou žalobní námitku, že správní orgán I. stupně před rozhodnutím ve věci nevydal usnesení, kterým by žalobkyni stanovil lhůtu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04 a na rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2005, čj. 8 As 3/2005-86, č. 1319/2007 Sb. NSS, podle kterých musí být ve fázi před vydáním rozhodnutí dáno účastníku řízení na vědomí, kdy konkrétně bude ukončeno shromažďování podkladů a dokdy může uplatnit své výhrady a procesní návrhy tak, aby správní rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník si totiž sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tomto časovém momentu.

[4] Krajský soud z obsahu správního spisu zjistil, že správní orgán I. stupně v závěru ústního jednání konstatoval, že shromáždil veškeré podklady pro vydání rozhodnutí. Následně rozhodnutí vydal a zaslal je žalobkyni a jejímu zmocněnci, kteří se ústního jednání nezúčastnili. Správní orgán I. stupně tedy v průběhu ústního jednání dospěl k závěru, že má dostatečné množství podkladů pro vydání rozhodnutí a poté, aniž by o tom informoval žalobkyni, vydal rozhodnutí. Žalobkyni bylo sice v předvolání k ústnímu jednání sděleno, že dle § 36 odst. 3 správního řádu má právo se seznámit s podklady rozhodnutí. Nebyla ale informována ve chvíli, kdy bylo ukončeno shromažďování podkladů, a nebyla jí dána lhůta, ve které se s podklady mohla seznámit a vyjádřit se k nim.

[5] V tom krajský soud spatřoval vadu řízení, která mohla mít vliv na rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], jelikož tím bylo porušeno ústavně garantované právo žalobkyně vyjádřit své stanovisko k podkladům shromážděným ve správním řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí.

[6] Další námitky vznesené v řízení o žalobě považoval krajský soud za nedůvodné. Kasační stížnost však nyní podává žalovaný, který proti jejich vypořádání nebrojil. Nejvyšší správní soud je tedy dále nerekapituloval, jelikož je dle § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Uvedl, že krajský soud nesprávně usoudil, že vydání usnesení, jímž by správní orgán stanovil lhůtu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, je nezbytným procesním úkonem. K tomu odkázal na § 36 odst. 1 správního řádu, podle kterého správní orgán může usnesením prohlásit, do kdy mohou účastníci v řízení navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy.

[8] Správní orgán I. stupně žalobkyni dvakrát řádně předvolal k ústnímu jednání. Poučil ji, že pokud se bez závažných důvodů nebo řádné omluvy k jednání nedostaví, může být její přestupek v souladu s § 74 odst. 1 zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, projednán v její nepřítomnosti. Obě poučení obsahovala i informaci, že má

pokračování

před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k jeho podkladům s odkazem na § 36 správního řádu. Tehdejší zmocněnec žalobkyně měl navíc všechny podklady pro rozhodnutí k dispozici, jelikož dne 1. 9. 2016 prostudoval správní spis a pořídil si z něj kopie.

[9] Z prvního jednání, nařízeného na 25. 8. 2016, se žalobkyně řádně omluvila. Proto bylo jednání znovu nařízeno na 21. 9. 2016. V tentýž den ráno, 11 minut před začátkem jednání, se tehdejší zmocněnec žalobkyně telefonicky omluvil. Správní orgán I. stupně vzal omluvu na vědomí a poučil ho, že v souladu s § 37 odst. 4 správního řádu vyčká 5 dní na písemné potvrzení omluvy a případně doložení důvodu nepřítomnosti žalobkyně, která se k jednání rovněž nedostavila. Jelikož správní orgán I. stupně žádnou omluvu neobdržel, vydal dne 3. 10. 2016 výše uvedené rozhodnutí.

[10] Z toho je dle stěžovatele zřejmé, že ústní jednání proběhlo v souladu s tehdy platnou právní úpravou. Správní orgán I. stupně provedl dokazování a konstatoval, že jsou shromážděny veškeré podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobkyně navíc od zahájení řízení až po vydání rozhodnutí nezaložila do spisu žádný důkaz nebo jiný podklad vyjma své omluvy a plné moci zmocněnce. Neučinila ani žádné vyjádření na svou obhajobu.

[11] Stěžovatel proto neshledal jediný důvod, aby správní orgán I. stupně vydával samostatné usnesení se stanovením další lhůty k vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí, navíc když je ze správního spisu zřejmé, že zmocněnec žalobkyně veškerými podklady disponoval již od 1. 9. 2016. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2019, čj. 1 As 322/2018-25, podle kterého v případě, že správní orgán I. stupně poučí účastníka, že bude mít možnost u ústního jednání uplatnit svá procesní práva (včetně práva vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí), je toto poučení dostatečné pro zachování podmínky § 36 odst. 3 správního řádu, nejsou-li po skončení ústního jednání žádné další podklady do spisu zařazeny. V takové situaci není povinností správního orgánu, aby účastníka znovu samostatně vyzval k vyjádření k podkladům pro rozhodnutí. Podle ustálené judikatury NSS se stěžovatelka neúčastí na jednání, kterou řádně neomluvila, sama fakticky vzdala práva na seznámení se s podklady a vyjádření k nim.

[12] Závěrem stěžovatel uvedl, že žalobkyně tvrdí, že v důsledku údajné procesní chyby správního orgánu I. stupně jí mělo být upřeno ústavně zaručené právo vyjádřit se k důkazním prostředkům shromážděným ve správním řízení. Paradoxně však první stanovisko vyvracející její vinu uplatnila až v odvolacím řízení.

[13] Žalobkyně vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že předpokladem pro řádné uplatnění jejích práv nebylo jen zajištění přístupu ke správnímu spisu, ale také vymezení časového prostoru, v němž mohla tato práva vykonat. Pravidelnou součástí výzvy k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí proto bývá také lhůta, ve které tak může účastník učinit. Pro závěr o nezákonnosti rozhodnutí stačí shledat procesní vadu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, bez ohledu na její reálný dopad na předmět řízení. Obecně přitom nelze požadovat, aby žalobce současně s namítaným porušením tohoto ustanovení vždy doložil i vyjádření, důkaz či argumentaci, o něž byl zkrácen. V rámci odvolacího řízení jde totiž o vadu zákonnosti, ke které je odvolací správní orgán povinen přihlídnout

z moci úřední. V režimu soudního přezkumu pak jeho rozsah určuje žalobce skrze žalobní námitky. Žalobkyně se proto ztotožnila se závěry napadeného rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[15] Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu, *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*; [...]. Účelem tohoto ustanovení je dát účastníkovi řízení možnost seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, č. 2073/2010 Sb. NSS).

[16] V posuzovaném případě je nesporné, že žalobkyně byla správním orgánem I. stupně řádně předvolána k ústnímu jednání jak na 25. 8. 2016, tak na 21. 9. 2016. V předvolání se jí dostalo mj. následujícího poučení: „*Před vydáním rozhodnutí ve věci máte možnost vyjádřit se k jeho podkladům (§ 36 správního řádu)*“. Žalobkyně se z prvního ústního jednání řádně omluvila, druhého se však bez omluvy nezúčastnila.

[17] Právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv ve správním řízení, které je současně zárukou ústavního práva vyjádřit se ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2014, čj. 9 As 42/2014-35). Možnost znát podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim znamená z pohledu účastníka řízení významný moment, díky němuž se výsledek řízení stává předvídatelným, a tedy souladným s principem předvídatelnosti aktů veřejné moci a ochranou legitimních očekávání adresátů veřejné správy (rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2022, čj. 5 Ads 41/2021-22). V obecné rovině platí, že toto právo předpokládá aktivní roli správního orgánu, který musí účastníky řízení vyzvat, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili (rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2016, čj. 2 As 284/2015-41). Jeho smyslem je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci (rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2003, čj. 7 A 112/2002-36, č. 303/2004 Sb. NSS; zde dovozené závěry k § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, se uplatní na § 36 odst. 3 s. ř. s., jelikož obsahově jde o v podstatě shodná ustanovení).

[18] Pokud správní orgán nepostupuje podle § 36 odst. 3 správního řádu, zpravidla se jedná o vadu řízení. Judikatura Nejvyššího správního soudu však v několika případech dospěla k závěru, že za určitých okolností o vadu řízení nejde. A to například v situaci, kdy správní orgán po ústním jednání již nerozšiřuje spisový materiál o žádné podklady a ve věci rozhodne, za předpokladu, že se účastník se všemi podklady rozhodnutí již dříve v řízení seznámil. Což je stejný případ, jako v nyní projednávané věci. V rozsudku ze dne 11. 3. 2010, čj. 5 As 24/2009-65, k tomu NSS uvedl, že „*v kontextu posuzované věci bylo nepochybné, že po ústním jednání nebylo předpokládáno další doplnění dokazování a že ústní*

pokračování

jednání [...] mělo vést k vydání rozhodnutí. Takový závěr lze dovodit již z předvolání k ústnímu jednání, ve kterém byl stěžovatel poučen o tom, že zde bude mít možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Byť tedy k poučení podle § 36 odst. 3 správního řádu **nedošlo až po té, co správní orgán formálně ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí**, bylo z něj zřejmé, k jakému okamžiku bude správní orgán považovat podklady za kompletní a dostatečné pro rozhodnutí o věci samé. **Tím byl účel § 36 odst. 3 správního řádu naplněn**, protože nelze dospět k závěru, že by došlo k podstatnému porušení řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“ (zvýraznění provedl nyní rozhodující senát). Smyslem ústního jednání v přestupkovém řízení je totiž v souladu se zásadou procesní ekonomie shromáždění podkladů pro rozhodnutí, vyjádření se obviněného k nim a vydání rozhodnutí ve věci (rozsudky NSS ze dne 22. 2. 2006, čj. 1 As 19/2005-71, nebo ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Vadu řízení neshledal NSS ani v případě, kdy bylo účastníkovi řízení umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí při ústním jednání, kterého se však bez omluvy nezúčastnil (rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2019, čj. 6 As 231/2018-18). V rozsudku ze dne 23. 3. 2011, čj. 8 As 40/2010-59, NSS také zdůraznil, že „nezákonnost rozhodnutí může způsobit **toliko situace, kdy účastník má možnost seznámit se s podklady rozhodnutí až ze samotného rozhodnutí**. To vše za situace, kdy se ve správním spise nalézaly podklady, o nichž účastník řízení neměl povědomí a nemohl se k nim vyjádřit.“ Ke stejnému závěru dospěl i stěžovatelem citovaný rozsudek NSS sp. zn. 1 As 322/2018.

[19] V posuzovaném případě zmocněnec žalobkyně před konáním ústního jednání nahlédl do správního spisu, což osvědčuje v něm založený úřední záznam ze dne 1. 9. 2016. Správní orgán I. stupně spis již následně nedoplňoval. Zmocněnec žalobkyně byl tedy fakticky obeznámen se všemi podklady rozhodnutí. Žalobkyně však kromě toho měla i několik dalších možností, jak se s podklady pro vydání rozhodnutí seznámit. Jednak se mohla dostavit k ústnímu jednání a seznámit se s nimi v průběhu dokazování. V případě, že se ani na v pořadí druhé nařízené jednání nemohla dostavit z vážných a řádně doložených důvodů, mohla znovu požádat o přeložení jednání. Stejně tak mohla sdělit, že se sice ústního jednání nezúčastní, nicméně hodlá se bezprostředně po něm seznámit se všemi shromážděnými podklady a eventuálně se k nim vyjádřit či navrhnout doplnění (rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 As 24/2013-28). Žalobkyně však namísto toho zůstala pasivní. Nepožádala znovu o přeložení ústního jednání, k jednání se bez omluvy nedostavila a ani nesdělila, že se hodlá s podklady pro rozhodnutí seznámit až po ústním jednání. Následně však v doplnění odvolání namítala, že jí správní orgán I. stupně upřel její právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[20] Krajský soud na podporu svého závěru o nezákonnosti takového postupu správního orgánu I. stupně citoval judikaturu, která však není na souzenou věc přílehlavá. Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 329/04 se totiž týkal situace, kdy správní orgán ve svém rozhodnutí nezohlednil procesní návrhy a vyjádření stěžovatele, čímž jej zkrátil jej na jeho procesních právech. V nyní řešené věci však žalobkyně před vydáním rozhodnutí žádné procesní návrhy ani vyjádření neučinila. Ve věci řešené rozsudkem NSS sp. zn. 8 As 3/2005-86, na který také odkázal krajský soud, bylo stěžovatelce umožněno, aby se vyjádřila k podkladům rozhodnutí a případně učinila procesní návrhy na doplnění dokazování pouze před tím, než správní orgán formálně ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí. NSS však ani v tom neshledal nenaplnění účelu tehdy účinného § 33 odst. 2

zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, a to ani s ohledem na závěr citovaného nálezu Ústavního soudu.

[21] Ani postup správního orgánu I. stupně v nyní posuzované věci se proto nepřičil smyslu § 36 odst. 3 správního řádu (srov. rozsudek NSS sp. zn. 7 A 112/2002). Žalobkyně byla v předvolání k ústnímu jednání dostatečně řádně poučena o tom, že bude mít před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k jeho podkladům (viz bod [16] tohoto rozsudku). Ústní jednání v přestupkovém řízení zpravidla slouží k projednání věci, provádění dokazování a k vydání rozhodnutí ve věci, a to bez ohledu na to, zda je rozhodnutí následně fakticky vydáno s určitou prodlevou. Po jeho proběhnutí se proto již nepředpokládá další doplňování dokazování (rozsudek NSS sp. zn. 5 As 24/2009). Účastník řízení si proto i sám může učinit relativně přesný úsudek o časovém momentu, ve kterém se může vyjádřit k podkladům rozhodnutí, jelikož k ústnímu jednání bude zpravidla předvolán s dostatečným předstihem.

[22] Stejně tak tomu bylo v nyní posuzované věci. Žalobkyně byla poučena o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí v předvolání k ústnímu jednání ze dne 4. 8. 2016 a poté již žádné další podklady shromážděny nebyly. Nejvyšší správní soud ověřil, že do spisu byla následně založena pouze její omluva z prvního ústního jednání a v návaznosti na to záznam o stanovení nového termínu ústního projednání přestupku. Následuje úřední záznam ze dne 1. 9. 2016 o nahlédnutí zmocněnce žalobkyně do tohoto spisu. Z úředního záznamu správního orgánu I. stupně ze dne 18. 10. 2016 následně plyne, že od 1. 9. 2016 byl do spisu vložen pouze protokol o ústním jednání s přílohou v podobě úředního záznamu o telefonické omluvě zmocněnce z nařízeného jednání. Materiálním předpokladem užití § 36 odst. 3 správního řádu je situace, kdy skutkový stav během řízení doznal změn, zejména pokud by byly provedeny důkazy, o nichž účastník řízení neví a správní orgán by vycházel z důkazních prostředků, se kterými účastník řízení nebyl řádně seznámen (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2012, čj. 3 As 12/2012-21). Tak tomu ale v projednávané věci nebylo, neboť žalobkyně byla fakticky seznámena se všemi podklady pro rozhodnutí.

[23] Za této situace nepředstavuje vadu řízení, že správní orgán I. stupně nezaslal žalobkyni výzvu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, v níž by jí výslovně stanovil lhůtu, ve které tak má učinit. Tím spíše vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (rozsudek NSS sp. zn. 6 As 231/2018). Trvat na opakovaném poučení dle § 36 odst. 3 správního řádu poté, kdy ústní jednání při řádně neodůvodněné neúčasti žalobkyně a jejího zmocněnce řádně proběhlo, by bylo v dané situaci bezúčelným formalismem.

[24] Nad rámec uvedeného NSS poznamenává, že tvrzení stěžovatele v kasační stížnosti, že správní orgán není povinen vydat usnesení, jímž by stanovil lhůtu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí s odkazem na § 36 odst. 1 správního řádu, není zcela přesné. Citované ustanovení se totiž týká práva navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy. V této situaci správní orgán skutečně usnesením může stanovit lhůtu. Byť lze podle § 39 odst. 1 správního řádu určit usnesením lhůtu k provedení jakéhokoli úkonu v řízení, není to vždy nezbytné. V případě postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu se většinou v praxi o této možnosti účastník vyrozumí výzvou, ve které je mu poskytnuta lhůta k vyjádření. To

pokračování

platí tím spíše, že v tomto případě správnímu orgánu zákon formu usnesení neukládá (§ 76 odst. 1 správního řádu; rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2021, čj. 10 As 246/2019-32).

[25] Nejvyšší správní soud tak s ohledem na výše uvedené uzavírá, že krajský soud postupoval příliš formalisticky, když postup správního orgánu I. stupně za konkrétních okolností nyní projednávané věci považoval za vadu, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto z výše uvedených důvodů zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. srpna 2022

Petr Mikeš
předseda senátu