



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **A. Š.**, zastoupená JUDr. Lukášem Bohuslavem, Ph.D., advokátem se sídlem Revoluční 1044/23, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2020, čj. KK/87/DS/20-4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 8. 2021, čj. 17 A 80/2020-33,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 8. 2021, čj. 17 A 80/2020-33, **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] Magistrát města Karlovy Vary, odbor dopravy (dále „správní orgán I. stupně“), vydal 18. 9. 2018 příkaz čj. 14411/OD-P/18, kterým žalobkyni uznal vinnou ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 30. 9. 2018, neboť porušila § 18 odst. 3 tohoto zákona ve znění účinném do 31. 12. 2021. Přestupku se měla z nedbalosti dopustit tím, že dne 11. 6. 2018 v 10:50 hodin při řízení osobního motorového vozidla překročila nejvyšší zákonem dovolenou rychlost mimo obec, tj. 90 km/h, o méně než 30 km/h, neboť jí byla (po odečtu odchylky) naměřena rychlost 113 km/h. Za uvedené protiprávní jednání byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 500 Kč. Podáním včasného odporu byl příkaz zrušen a pokračovalo správní řízení.

[2] Následně správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí z 5. 12. 2018, čj. 18917/OD-P/18 (dále „rozhodnutí z 5. 12. 2018“), jímž žalobkyni opět uznal vinou z výše popsáního

přestupku, uložil jí pokutu 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Rozhodnutím z 24. 9. 2019, čj. KK/554/DS/19-3, žalovaný však uvedené prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání, neboť správní orgán I. stupně konal ve věci ústní jednání, aniž k němu žalobkyni předvolal.

[3] V rámci nového projednání předvolal správní orgán I. stupně žalobkyni na 13. 11. 2019 k ústnímu jednání. Jelikož se z něj omluvila, což doložila kopií rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti, předvolal ji k ústnímu jednání na 4. 12. 2019. Dne 29. 11. 2019 byla správnímu orgánu I. stupně doručena další omluva s tím, že žalobkyně je stále v pracovní neschopnosti. Tuto omluvu však správní orgán I. stupně již neuznal, konal ústní jednání bez přítomnosti žalobkyně a rozhodnutím ze 4. 12. 2019, čj. 22980/OD-P/19 (dále „rozhodnutí ze 4. 12. 2019“), ji opětovně uznal vinou z uvedeného přestupku a uložil jí pokutu 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí ze 4. 12. 2019 potvrdil.

[4] Žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Plzni zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Krajský soud neshledal napadená správní rozhodnutí nezákonnými z důvodu, že by před jejich vydáním zanikla odpovědnost za přestupek uplynutím promlčecí doby. Ustanovení § 32 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o odpovědnosti za přestupky“) zcela jasně stanoví, že k přerušení promlčecí doby dochází vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným. Takovým rozhodnutím bylo i (první prvostupňové) rozhodnutí z 5. 12. 2018. Odmítl proto námitku žalobkyně, že jeho vydáním nemohlo dojít k přerušení běhu promlčecí doby, neboť bylo žalovaným zrušeno pro nezákonnost. Dále dospěl krajský soud k závěru, že druhou omluvu (z 29. 11. 2019) žalobkyně nijak nedoložila a nebylo tak zřejmé, zda rozhodnutí o dočasné pracovní neschopnosti, vydané 11. 11. 2019 a uplatněné při první omluvě, je stále platné. Současně žalobkyně ani netvrdila, že její zdravotní problémy byly takového charakteru, že by jí bránily dostavit se k nařízenému jednání, a to v době povolených vycházek od 12:00 do 18:00 hodin. Žalobkyně tedy před jednáním konaným 4. 12. 2019 neprokázala, že se nemůže jednání zúčastnit ze závažných zdravotních důvodů, což by doložila příslušnou lékařskou zprávou.

## II. Obsah kasační stížnosti

[5] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka je přesvědčená, že kasační stížnost je přijatelná, neboť svým významem podstatně přesahuje její vlastní zájmy. Krajský soud posoudil jak otázku přerušení běhu promlčecí doby, tak i důvodnosti omluvy z ústního jednání v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, čímž se dopustil zásadního pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatelky.

[7] Stěžovatelka předně namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se krajský soud zcela opomněl vypořádat s žalobní námitkou, že ji měl správní orgán I. stupně vyzvat k doplnění omluvy, resp. náležitěmu doložení důvodu omluvy, jakož i námitkou, že k vydání (druhého prvostupňového) rozhodnutí ze 4. 12. 2019 nedošlo v den konání ústního jednání, ale až den následující, a proto mělo být

pokračování

stěžovatelce v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

[8] Stejně jako již v žalobě namítla, že vydáním rozhodnutí z 5. 12. 2018 nemohlo dojít k přerušení běhu promlčecí doby, neboť toto rozhodnutí bylo žalovaným zrušeno pro nezákonnost. Rozhodnutí totiž bylo stíženo natolik zásadní vadou (konání ústního jednání bez předvolání stěžovatelky jako obviněné z přestupku), že mu nelze přiznat účinky přerušení běhu promlčecí doby. Pro jeho vydání vůbec nebyly splněny zákonem stanovené podmínky, přičemž správní orgány nemohou těžit ze svého jednoznačně protiprávního jednání. K tomu stěžovatelka odkázala na usnesení Nejvyššího soudu z 9. 2. 2011, čj. 5 Tdo 1024/2010-59, podle nějž *„je nutné vyžadovat, aby důvodem zakládajícím přerušení běhu promlčecí doby byly zásadně jen bezvadné úkony“*, a rozsudek NSS z 15. 7. 2021, čj. 1 As 326/2020-44. Krajský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku přerušení běhu promlčecí doby. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud v nynější věci dospěl k opačnému závěru, navrhla stěžovatelka, aby věc postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[9] Stěžovatelka dále namítla, že postupem správních orgánů, jež potvrdil i krajský soud, bylo porušeno její právo seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu. Jelikož správní orgán I. stupně první omluvu stěžovatelky uznal, aniž po ní vyžadoval další lékařské zprávy či potvrzení, stěžovatelka nabyla legitimní očekávání, že v případě totožné a trvající pracovní neschopnosti bude správní orgán I. stupně postupovat obdobně a další omluvu rovněž uzná. Proto již ani nezasílala lékařskou správu. Pokud se však správní orgán I. stupně rozhodl omluvu neuznat, měl v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, jakož i s judikaturou správních soudů stěžovatelku informovat (telefonicky nebo i písemně), že danou omluvu nepovažuje za dostatečnou, a umožnit jí předložit další doklady svědčící o důvodnosti omluvy. Pro tento postup měl ostatně dostatečný časový prostor, neboť omluva mu byla doručena 29. 11. 2019 a ústní jednání bylo nařízeno na 4. 12. 2019. Jelikož tak neučinil, byl jeho postup překvapivý. Podle stěžovatelky není podstatné, že sama do doby nařízeného jednání správní orgán I. stupně nekontaktovala, zdali byla její omluva přijata či nikoliv. Vyčítat jí nelze ani opožděné zaslání lékařské zprávy, neboť předně spoléhala, že i její druhá omluva (z 29. 11. 2019) bude uznána a navíc, ani kdyby zprávu zaslala dříve, nedošla by správnímu orgánu I. stupně před vydáním rozhodnutí ze 4. 12. 2019.

[10] Odkázala rovněž na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že možnost konat ústní jednání bez přítomnosti obviněného z důvodu neuznání omluvy či jejího důvodu se vztahuje pouze na den, kdy se ústní jednání konalo. Pokud tedy správní orgán vydá rozhodnutí až s časovým odstupem od ústního jednání, jde o vadu řízení, u níž nutno vážít, zda mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť stěžovatelce nebyla dána možnost využít práva seznámit se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. I kdyby tedy měla být omluva stěžovatelky shledána nedůvodnou, správní orgán I. stupně postupoval v rozporu se závěry uvedené judikatury, neboť po konání ústního jednání ve věci v nepřítomnosti stěžovatelky sice vyhotovil rozhodnutí označené datem 4. 12. 2019, avšak vydal jej (předal k doručení) až následující den 5. 12. 2019.

[11] Žalovaný dle svého vyjádření neshledal důvod se ke kasační stížnosti vyjadřovat.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Jelikož jde o věc, v níž po 31. 3. 2021 rozhodoval u krajského soudu specializovaný samosoudce, zabýval se Nejvyšší správní soud v souladu s § 104a s. ř. s. nejprve otázkou, zda kasační stížnost, resp. jednotlivé kasační námitky (rozsudek NSS z 28. 11. 2022, čj. 8 Azs 14/2022-21, bod 11 a násl., a tam citovaný rozsudek NSS z 1. 12. 2021, čj. 10 Azs 147/2021-56, body 6 a násl.), svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele. Není-li tomu tak, odmítne ji jako nepřijatelnou. K podrobnějšímu vymezení institutu přijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na své usnesení z 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, jehož závěry se užijí i na nyní účinnou právní úpravu (usnesení NSS z 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, body 11 a 12).

#### *III.1 Přerušení běhu promlčecí doby vydáním rozhodnutí o vině později zrušeného v odvolacím řízení pro nezákonnost*

[13] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou, podle níž vydáním rozhodnutí z 5. 12. 2018 nemohlo dojít k přerušení běhu promlčecí doby, neboť toto rozhodnutí žalovaný zrušil pro nezákonnost. Pokud by tento argument byl správný, pak by došlo k zániku odpovědnosti za přešůpek uplynutím promlčecí doby a obě správní rozhodnutí, jakož i rozsudek krajského soudu by byly nezákonné. Veškeré ostatní kasační námitky by tak byly nepodstatné.

[14] Uvedená námitka je přijatelná, neboť se dotýká právní otázky, která nebyla dosud řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud se prozatím výslovně nezabýval tím, zda zůstává zachován účinek prvostupňového rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným, spočívající v přerušení běhu promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přešůpky (resp. dříve § 20 odst. 2 již zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., o přešůpcích), přestože bylo toto rozhodnutí později zrušeno v odvolacím řízení pro nezákonnost.

[15] Kasační námitka není důvodná.

[16] Podle § 32 odst. 2 písm. b) části věty před středníkem zákona o odpovědnosti za přešůpky *se promlčecí doba přerušuje vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným.*

[17] Stěžovatelka svoji argumentaci opřela o závěry usnesení Nejvyššího soudu čj. 5 Tdo 1024/2010-59, podle nějž „je nutné vyžadovat, aby důvodem zakládajícím přerušení běhu promlčecí doby byly zásadně jen bezvadné úkony“. Poukázala také na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 15. 7. 2021, čj. 1 As 326/2020-44, který na závěry Nejvyššího soudu navázal. Z uvedené judikatury podle stěžovatelky vyplývá, že pro posouzení, zda ten který úkon orgánu veřejné moci přerušuje běh promlčecí doby, je třeba hodnotit povahu a závažnost vady, pro kterou bylo toto rozhodnutí následně zrušeno, včetně toho, zda pro učinění takového úkonu byly splněny zákonem předpokládané podmínky. K tomu však v nyní projednávané věci nedošlo, neboť správní orgán vydal (první prvostupňové) rozhodnutí z 5. 12. 2018 poté, co konal ústní jednání, k němuž nepředvolal stěžovatelku. Jde o natolik zásadní vadu, že nebyly splněny zákonem předpokládané podmínky pro vydání rozhodnutí o vině stěžovatelky, kterému proto nelze

pokračování

priznat účinky přerušení běhu promlčecí doby. Správní orgány nemohou těžit ze svého jednoznačně protiprávního jednání.

[18] Nejvyšší správní soud s argumentací stěžovatelky nesouhlasí. Předně není pravda, že Nejvyšší správní soud ve stěžovatelkou citovaném rozsudku čj. 1 As 326/2020-44 navázal na východiska a závěry formulované v usnesení Nejvyššího soudu čj. 5 Tdo 1024/2010-59. Právě naopak, v bodě 19 Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že uvedené usnesení je pro tehdy projednávanou věc bez významu. Proto se výkladem a aplikací závěrů Nejvyššího soudu nikterak blíže a podrobněji nezabýval a ani z nich nedovodil žádné konkrétní závěry pro oblast správního trestání, potažmo správního soudnictví. Dále je třeba uvést, že stěžovatelka vytrhává výše citované vyjádření Nejvyššího soudu z kontextu celého odůvodnění usnesení čj. 5 Tdo 1024/2010-59. Nejvyšší soud totiž i v tomto usnesení vychází ze své předešlé judikatury, podle níž má účinky spočívající v přerušení promlčecí doby i takové usnesení o zahájení trestního stíhání, které bylo zatíženo určitými vadami, pro něž bylo později nahrazeno novým usnesením pro týž skutek (usnesení Nejvyššího soudu z 13. 5. 2009, sp. zn. 5 Tdo 1469/2008, č. 44/2010 Sb. rozh. tr.). Připomněl ale, že i tato judikatura vylučuje možnost přerušení běhu promlčecí doby takovým usnesením či úkonem, jejichž vady by vedly k nicotnosti nebo zmatečnosti. V dané konkrétní věci pak Nejvyšší soud dospěl k závěru, že právě o takovou výjimku šlo, neboť vady, které byly vytýkány zrušeným usnesením o zahájení trestního stíhání, měly podstatný charakter. Své závěry, které stěžovatelka pro účely nyní projednávané věci nepřipustně zobecňuje, tedy Nejvyšší soud opřel především o konkrétní okolnosti dané věci.

[19] Argumentace usnesením Nejvyššího soudu čj. 5 Tdo 1024/2010-59 nicméně neobstojí hlavně i z dalšího důvodu. Ústavní soud ve svém nálezu z 30. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 1553/11 (N 20/68 SbNU 259) sice zamítl ústavní stížnost proti usnesení Nejvyššího soudu čj. 5 Tdo 1024/2010-59, avšak shledal dílčí striktní závěry, k nimž Nejvyšší soud dospěl na základě aplikace výše uvedeného východiska předešlé judikatury Nejvyššího soudu, které zastává i uznávaná literatura, neudržitelnými a odmítl je. Konkrétně v bodě 16 nálezu uvedl, že pokud nelze úkon orgánu veřejné moci považovat za ryze formální, učiněný ve snaze zabránit možnému promlčení trestního stíhání, tedy vydaný v době, kdy zdaleka nehrozilo marné uplynutí promlčecí doby, přičemž orgány prováděly řadu úkonů, má takový úkon účinek spočívající v přerušení běhu promlčecí doby. V tehdy projednávané věci tak dospěl k závěru, že „[u]snesení o zahájení trestního stíhání, které bylo nadřízeným orgánem zrušeno z důvodu, že tento shledá potřebným nejprve jeho formulace zpřesnit či ověřit v něm uvedená tvrzení dalším šetřením, avšak které lze jinak hodnotit jako skutečný projev vůle státu na potrestání konkrétními okolnostmi vymezeného trestného činu, Ústavní soud shledává být k přerušení promlčecí doby způsobilým. Tento závěr se pak jeví obzvláště logickým v případě, kdy po zahájení trestního stíhání dalším (dopracovaným) trestním oznámením proběhlo trestní řízení, které vedlo k závěru o vině pachatele a stanovení trestu“ (podtržení NSS).

[20] V bodě 15 nálezu pak připustil, že „[v] některých případech by usnesení o zahájení trestního stíhání vskutku nemohly být přičteny účinky spočívající v přerušení promlčecí doby podle § 67 odst. 3 písm. a) trestního zákona, a to pokud by vykazovalo znaky libovůle. Na libovůli by bylo možno usuzovat zejména tehdy, pokud jeho odůvodnění bylo natolik nedostatečné, že by z něj nebylo ani v elementární míře zřejmé, za jaké jednání má být obviněná

*osoba trestně stíhána, či by mělo pouze formální charakter, kdy by se vzhledem k absenci dalších úkonů v trestním řízení jevílo být vydáno právě jen za účelem přerušení promlčecí doby bez skutečné ambice trestní stíhání proti stíhanému aktivně vést. Shodně by bylo samozřejmě nutno hodnotit i případ usnesení o zahájení trestního stíhání, které by mělo dokonce charakter nicotného právního úkonu“.* Na rozdíl od Nejvyššího soudu dospěl Ústavní soud k závěru, že pro způsobilost rozhodnutí přerušit běh promlčecí doby není podstatné, zda byly splněny všechny zákonné podmínky pro vydání takového rozhodnutí, tedy zda bylo v souladu se zákonem.

[21] Z citovaného nálezu Ústavního soudu, jakož i z judikatury Nejvyššího soudu (např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 1469/2008, či usnesení Nejvyššího soudu z 30. 4. 2020, čj. 4 Tdo 1233/2019-13002, bod 110), současně plyne, že nelze hodnotit jako porušení práva na spravedlivý proces, jestliže úkon orgánu veřejné moci, který byl nadřízeným orgánem zrušen, avšak který lze jinak hodnotit jako skutečný projev vůle demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky na potrestání konkrétními okolnostmi vymezeného trestného činu (přestupku), způsobuje přerušení běhu promlčecí doby. Nelze proto ani hovořit o tom, že jde takové přerušení běhu promlčecí lhůty obviněnému nepřiměřeně k tíži či na jeho úkor.

[22] Aplikováno na nyní projednávanou věc je nutno dospět k jednoznačnému závěru, že (vydání) rozhodnutí z 5. 12. 2018, jímž byla stěžovatelka uznána vinou, bylo přes své pozdější zrušení žalovaným pro nezákonnost způsobilé přerušit běh promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Je tomu tak proto, že uvedené rozhodnutí nemělo charakter nicotného právního úkonu a nevykazovalo ani znaky libovůle ve smyslu výše citovaných závěrů Ústavního soudu. Rozhodnutí totiž bylo standardně odůvodněno a nebylo vydáno pouze za účelem přerušení běhu promlčecí doby, neboť v době jeho vydání zbývalo téměř deset měsíců z jednoleté promlčecí doby, jež počala běžet v důsledku vydání (doručení) příkazu z 18. 9. 2018. Navíc, i po jeho zrušení pokračovalo řízení o přestupku, které vedlo k závěru o vině stěžovatelky.

[23] Na podporu uvedeného závěru lze odkázat rovněž na zvláštní část důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky (k §§ 31 a 32), jež výslovně počítá se situací, že k přerušení běhu promlčecí doby dojde i vydáním později zrušeného rozhodnutí o vině. Neúměrnému protahování správního řízení o přestupku totiž brání maximální objektivní promlčecí doba upravená v § 30 ve spojení s § 32 odst. 3 uvedeného zákona: *„V zájmu efektivy řízení o přestupku (řízení o přestupku nelze v zájmu rychlosti a hospodárnosti řízení neustále prodlužovat každým přerušením promlčecí doby, resp. každým vydáním rozhodnutí – zejména v případě vrácení napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem k novému projednání prvostupňovému správnímu orgánu, kdy proti novému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je možno podat další odvolání - § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu) je stanovena maximální objektivní promlčecí doba v délce 3 let nebo 5 let, jejímž uplynutím odpovědnost za přestupek definitivně zaniká“.*

[24] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že účinek prvostupňového rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným, spočívající v přerušení běhu promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, zůstává zachován, přestože bylo toto rozhodnutí později zrušeno v odvolacím řízení pro nezákonnost.

pokračování

### *III.2 Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku – pominutí žalobní námitky spočívající v porušení práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí*

[25] Přijatelnost kasační stížnosti rovněž zakládá zásadní pochybení krajského (městského) soudu při výkladu hmotného či procesního práva, pokud mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (usnesení NSS z 6. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Vadou, která způsobuje přijatelnost kasační stížnosti, je i nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí (rozsudek NSS z 23. 2. 2023, čj. 3 Azs 410/2021-60, bod 18).

[26] Přijatelná je proto také kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů spočívající v nevypořádání žalobní námitky, podle níž bylo porušeno stěžovatelčino právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[27] Kasační námitka je důvodná.

[28] Nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat mimo jiné i případ, kdy je zcela opomenuta některá z žalobních námitek (např. rozsudek NSS z 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu NSS z 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body 32, 34 a 36). Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou tedy zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se správní orgán řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek z 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52).

[29] K tomu je třeba dodat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu obecně není dána povinnost soudu výslovně reagovat na každou jednotlivou námitku či argument vznesené v řízení o žalobě a obsáhle je vyvracet, jestliže tuto námitku řádně vypořádá jako celek a postaví proti ní svou vlastní ucelenou, logickou a pro odůvodnění správnosti jeho závěrů dostatečnou argumentaci (např. rozsudek NSS z 12. 3. 2021, čj. 2 Azs 377/2020-29, bod 13 a tam citovaná judikatura Ústavního soudu). Úkolem soudu je tak uchopit obsah a smysl přednášené argumentace a vypořádat se s ní. Podstatné podle Nejvyššího správního soudu je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. rozsudek NSS z 30. 4. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-130). Případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, se lze spokojit i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud či judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS z 24. 8. 2022, čj. 2 Afs 194/2020-52, bod 12 a další tam citovaná rozhodnutí).

[30] Stěžovatelka namítla, že krajský soud nevypořádal námitku, že k vydání (druhého prvostupňového) rozhodnutí ze 4. 12. 2019 nedošlo v den konání ústního jednání, ale až den následující, a proto jí mělo být v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

[31] Uvedenou námitku stěžovatelka v žalobě uplatnila jako samostatnou, od ostatních jasně oddělitelnou námitku, jež byla relativně podrobně odůvodněna a podložena, včetně citací konkrétních rozsudků Nejvyššího správního soudu, které rozhodně nelze na první pohled vyhodnotit jako nepřiléhavé či nedopadající na nyní projednávanou věc. Námitku lze tedy označit za jednu ze základních žalobních námitek. Přes výše uvedené ji krajský soud opomněl nejen uvést v rámci shrnutí podstatného obsahu žaloby, ale především ji pominul při vypořádání jednotlivých žalobních námitek. Vzhledem k tomu, že se na tuto námitku stěžovatelce nedostalo ze strany krajského soudu jakékoli, byť implicitní, odpovědi (na rozdíl od druhé námitek nepřezkoumatelnosti, viz dále), zatížil tím napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pro niž je třeba rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, v němž tuto námitku posoudí. Jelikož se danou žalobní námitkou dosud závazně nezabýval krajský soud, nemohl se nyní Nejvyšší správní soud zabývat shodnou kasační námitkou (např. rozsudek NSS z 24. 2. 2023, čj. 8 As 98/2020-235, body 58 a 76).

### *III.3 Zbýlé kasační námitky týkající se ústního jednání a neuznání omluvy*

[32] Kasační námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že správní orgán I. stupně měl stěžovatelku vyzvat k doplnění omluvy, resp. náležitému doložení důvodu omluvy, je nepřijatelná, neboť svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatelky.

[33] V této souvislosti je třeba poukázat na bod 16 napadeného rozsudku, v němž krajský soud citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 97/2015-27, bod 15. Zdůrazněním části, podle níž „zásadně platí, že břemeno prokázat náležitou omluvu z ústního jednání tíží toho, kdo omluvu podává“, se krajský soud evidentně přiklonil k názoru, že bylo pouze na stěžovatelce, aby důvod nemožnosti účasti na ústním jednání doložila, nikoli na správním orgánu I. stupně, aby stěžovatelku vyzýval. Nejen z této části odůvodnění, ale i z celkového kontextu napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud odmítl žalobní argumentaci o povinnosti správního orgánu I. stupně informovat stěžovatelku o neuznání omluvy a vyzvat ji k případnému doplnění důvodů omluvy. Nejvyšší správní soud uznává, že výslovná reakce na žalobní námitku je velmi stručná, nicméně se lze spokojit i s implicitní odpovědí na uvedenou námitku.

[34] Nepřijatelná je však i samotná kasační námitka, shodná s námitkou žalobní, poukazující na povinnost správního orgánu I. stupně vyzvat stěžovatelku k doplnění omluvy, resp. náležitému doložení důvodu omluvy. Nejvyšší správní soud dospěl opakovaně k závěru, že zásadně není povinností správních orgánů vyzývat obviněné z přestupku k doložení dalších důvodů omluvy z ústního jednání, a to ani v případě, kdy obviněný uvede, že v případě potřeby je připraven omluvu doplnit (rozsudky NSS čj. 6 As 215/2014-25, bod 18, a čj. 7 As 79/2018-20, bod 24). Současně platí, že břemeno prokázat náležitou omluvu z ústního jednání tíží toho, kdo omluvu podává (rozsudky NSS z 27. 1. 2015, čj. 6 As 215/2014-25, bod 18, z 9. 7. 2015, čj. 6 As 97/2015-27, bod 15, či z 28. 6. 2018, čj. 7 As 79/2018-20, bod 24). Navíc, z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že omluvu obviněného je třeba posuzovat v kontextu všech okolností a celkového jeho přístupu a chování v průběhu správního řízení. Úkony stěžovatelky v průběhu správního řízení byly zaměřeny v podstatě výhradně na omlouvání se z nařízených ústních jednání, než že by navrhovala důkazy či jiné podklady pro vydání rozhodnutí. Tomu odpovídá i to, že poprvé nahlížela do správního spisu, prostřednictvím zvoleného zástupce, až před podáním žaloby. Samozřejmě, nebyla ani povinna jakoukoli aktivitu vykazovat. Jednalo



pokračování

se o výkon jejího práva, nikoli povinnosti. Avšak právě i to, jak se svým právem stěžovatelka nakládá, tj. je-li pasivní, hraje důležitou roli při hodnocení celkového kontextu a okolností daného případu (rozsudek NSS z 2. 5. 2013, čj. 3 As 10/2013-32). Stěžovatelkou uvedený rozsudek NSS čj. 3 As 11/2013-33 se nadto týkal velmi specifické situace, kdy správní orgán svým uznáním prvních dvou omluv založil legitimní očekávání obviněného, že uzná i omluvu další. Taková situace však v nyní projednávané věci nenastala. Správní orgán totiž omluvu z jednání nařízeného na 4. 12. 2019 ve 14:30 hodin nehodnotil jinak na základě překvapivé změny názoru či libovůle při hodnocení důvodnosti omluvy, nýbrž zcela logicky. Poukazoval totiž na to, že stěžovatelce povolené vycházky od 12:00 do 18:00 hodin jí umožňovaly se ústního jednání dne 4. 12. 2019 zúčastnit, na rozdíl od jednání nařízeného na 13. 11. 2019 v 11:00 hodin, tedy mimo dobu povolených vycházek. Stěžovatelce tak mohlo legitimní očekávání vzniknout nanejvýš v tom smyslu, že nebude další ústní jednání nařízeno na dobu mimo povolené vycházky, a pokud ano, pak bude trvající pracovní neschopnost, za splnění dalších podmínek (srov. rozsudek z 21. 6. 2013, čj. 6 As 25/2013-23, bod 15), opět uznána jako dostatečný důvod. Nikoli, že každá další obdobná omluva bude bez dalšího uznána.

[35] Ačkoli stěžovatelka na několika místech kasační stížnosti naznačuje, že je přesvědčená o důvodnosti své omluvy z ústního jednání nařízeného na 4. 12. 2019, proti výše uvedené stěžejní argumentaci správních orgánů i krajského soudu spočívající v nařízení ústního jednání na dobu povolených vycházek, však nikterak nebrojila, a to ani předtím v žalobě. Kasační námitka, že i druhá omluva (z 29. 11. 2019) byla důvodná, tak míří mimo hlavní rozhodovací důvod jak obou správních rozhodnutí, tak návazně i rozsudku krajského soudu. Je proto nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení se tedy krajský soud přezkoumatelným způsobem závazně vypořádá s žalobní námitkou, že k vydání (druhého prvostupňového) rozhodnutí ze 4. 12. 2019 nedošlo v den konání ústního jednání, ale až den následující, a proto mělo být stěžovatelce v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

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

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

V Brně 24. dubna 2023

Jitka Zavřelová  
předsedkyně senátu