

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Karla Šimky, Lenky Krupičkové, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové a Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Ing. L. Č.**, zastoupený JUDr. Milanem Zápotočným, advokátem se sídlem Telečská 1720/7, Jihlava, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti: **Květoslava Bucková**, bytem Rezlerova 306/10, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2018, č. j. MHMP 182504/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2020, č. j. 4 A 12/2018 - 63,

t a k t o :

- I. Nedodržení nejkratší zákonem stanovené doby 10 dnů, poskytnuté účastníkům řízení pro přípravu k projednání věci samé při nařízeném jednání podle § 49 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, nemusí být podle okolností takovou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) téhož zákona.
- II. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a jeho dosavadní průběh

[1] Jádrem sporu je, zda nedodržení nejkratší zákonem stanovené doby 10 dnů, poskytnuté účastníkům řízení pro přípravu k projednání věci samé při nařízeném jednání podle § 49 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), představuje takovou vadu řízení, která bez dalšího mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., anebo nikoli.

[2] Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2018, č. j. MHMP 182504/2018. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí Úřadu

městské části Praha - Petrovice ze dne 15. 11. 2017, č. j. 1708/2017 MCPPET, kterým bylo zastaveno řízení o přestupku proti občanskému soužití, zahájené na základě žalobcovy návrhu.

II. Kasační stížnost žalobce

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž mimo jiné poukázal na procesní vadu, ke které došlo v řízení před městským soudem a jež měla dle jeho názoru za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Stěžovatel namítal, že ze strany soudu nebyla zachována lhůta pro předvolání k jednání v délce 10 dnů před konáním jednání, jak zákon předpokládá v § 49 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel očekával, že jednání bude v souladu s dosavadní judikaturou z tohoto důvodu odročeno, resp. že ve věci bude nařízeno nové jednání, při němž bude moci rozvinout svou dosavadní právní argumentaci k jednotlivým žalobním bodům a uvést další rozhodné skutečnosti. Městský soud tak dle názoru stěžovatele zatížil řízení vadou mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku, projednal-li věc v rozporu se zákonem v jeho nepřítomnosti.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[4] Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[5] Šestý senát Nejvyššího správního soudu, zjistil, že v dané věci skutečně nebyla dodržena zákonem stanovená doba, jež se poskytuje účastníkům řízení pro přípravu k projednání věci samé při nařízeném jednání. Městský soud nařídil ústní jednání ve věci na den 27. 11. 2020, k němuž stěžovatele předvolal písemností doručenou mu systémem datových schránek dne 19. 11. 2020. K odeslání a dodání písemnosti stěžovateli do datové schránky došlo dne 11. 11. 2020. Ačkoliv tak soud v souzené věci doručoval předvolání k jednání stěžovateli s dostatečným předstihem, doba dle § 49 odst. 1 s. ř. s. nebyla zachována, neboť stěžovatel měl na přípravu k jednání 7 dnů (namísto 10 dnů). Ze zvukového záznamu pořízeného z jednání u městského soudu pak vyplynulo, že městský soud v úvodu jednání bez dalšího konstatoval, že stěžovatel se k jednání nedostavil, a následně vyhlásil usnesení, že bude jednáno v jeho nepřítomnosti. Učinil tak, aniž ověřoval a hodnotil, zda byl stěžovatel k jednání řádně předvolán ve smyslu § 49 odst. 1 a 3 s. ř. s.

[6] Šestý senát dospěl při předběžném posouzení věci k názoru odlišnému od dřívějších rozhodnutí jiného senátu Nejvyššího správního soudu. Má za to, že neodročení jednání nebo nenařízení jednání na nový termín v případě, kdy soud poskytl účastníku k přípravě na jednání dobu kratší deseti dnů, nemusí vždy představovat vadu řízení před krajským soudem s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Ve vyslovení tohoto závěru však předkládajícímu senátu brání dřívější rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2004, č. j. 7 Ads 41/2003 - 50, č. 323/2004 Sb. NSS, a ze dne 16. 11. 2016, č. j. 7 As 199/2016 - 39. Ve starším z rozsudků se uvádí, že „*jestliže účastník, jemuž byla k přípravě na jednání poskytnuta lhůta kratší deseti dnů (§ 49 odst. 1 s. ř. s.), neprohlásil, že tato lhůta je dostačující, soud nemůže jednat a vydat rozhodnutí, ale musí nařízené jednání*

pokračování

do uplynutí zákonem stanovené lhůty odročit. Nepostupuje-li tak a ve věci rozhodne, je vydané rozhodnutí zatíženo vadou řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.“

[7] Šestý senát je přesvědčen, že striktní a paušální pojmání následků nedodržení desetidenní doby pro přípravu na jednání, které dovodila dřívější judikatura, nemá opodstatnění. Dle jeho názoru je naopak nutno zohledňovat další rozhodné skutkové okolnosti konkrétní věci.

[8] Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod 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. Rovněž Ústava v čl. 96 odst. 2 zaručuje veřejnost a ústnost jednání před soudem. Účastníkům řízení je tedy Listinou základních práv a svobod a Ústavou garantováno základní právo na osobní účast při jednání před soudem. Soud má zásadně předvolávat účastníky tak, aby měli čas k přípravě na jednání přiměřený povaze věci, nicméně vždy nejméně 10 dnů. Účastníkovi by mělo být poskytnuto na přípravu jednání vždy celých 10 dnů tak, aby jednání proběhlo až den jedenáctý. Pokud je účastníku řízení ve výsledku poskytnut kratší čas na přípravu (jak k tomu došlo v nyní předkládané věci), jedná se o procesní vadu řízení způsobenou nedodržením doby stanovené v § 49 odst. 1 s. ř. s. Tato vada však nemusí bez dalšího způsobovat nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, jejímž nutným následkem je zrušení rozsudku krajského soudu (zde městského soudu) na základě § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9] Dle šestého senátu nedochází k porušení ústavního práva na veřejné ústní projednání věci, pokud se sám účastník řízení na předvolání nedostaví k jednání soudu ani svou neúčast na jednání předem neomluví, přestože byl k jednání v předstihu předvolán a předvolání se prokazatelně dostalo do jeho dispozice. Je přiměřené, aby účastník řízení v takovém případě, domnívá-li se, že mu nebyla zachována desetidenní lhůta na přípravu, poskytl soudu alespoň minimální procesní odezvu. Předvolání soudu k jednání má svou váhu, nelze je účastníky ignorovat a námitku nedostatečnosti soudem poskytnutého času k přípravě si ponechat tzv. „v záloze“ až do řízení o kasační stížnosti v návaznosti na to, jaký bude výsledek rozhodnutí ve věci samé. Nelze akceptovat procesní strategii účastníků řízení spočívající ve vyčkání na vlastní výsledek sporu a vznesení uvedené námitky poprvé až v kasační stížnosti v případě věcného neúspěchu, k níž Nejvyšší správní soud musí podle dosavadní judikatury napadené soudní rozhodnutí bez dalšího zrušit. Neposkytnutí dostatečného času účastníkům řízení k přípravě na jednání může představovat vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Z řízení o žalobě před krajským soudem však musí být patrná alespoň nějaká aktivita účastníka řízení takto zkráceného na svém právu, jež je vedena snahou tento pro něj nepříznivý stav zvrátit.

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

V. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[10] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[11] V rozsudcích č. j. 7 Ads 41/2003 - 50 a 7 As 199/2016 - 39 byl vysloven právní názor, že nedodržel-li krajský soud zákonem stanovenou nejkratší dobu pro přípravu k projednání

věci samé na jednání (§ 49 odst. 1 s. ř. s.) a zároveň účastníci výslovně neuvedli, že je poskytnutá lhůta dostačující, musí soud odročit jednání podle § 50 s. ř. s. za účelem poskytnutí dostatečné doby k přípravě. V opačném případě zatíží své rozhodnutí vadou s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[12] Podle šestého senátu je naopak nastíněná situace sice vadou řízení před soudem, avšak nemusí mít bez dalšího vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Zejména by neměla tato vada představovat důvod pro zrušení rozhodnutí o věci samé, jestliže účastník řízení zvolil procesní strategii, podle které zůstává v řízení před krajským soudem ve vztahu k otázce času na přípravu pasivní, vyčkává na výsledek řízení o žalobě, a až v případě neúspěchu ve věci samé jako „zálohu“ v řízení o kasační stížnosti namítá, že jeho čas na přípravu nebyl dostatečný.

[13] Šestý senát tak k posuzované otázce chce zaujmout právní názor odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Uvedená právní otázka je přitom rozhodná pro rozhodnutí o kasační stížnosti, neboť setrvání na již vyjádřeném právním názoru by bez dalšího vedlo ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu pro vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

V. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[14] Řízení o přestupku bylo zahájeno podle § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Žalobce tedy podal žalobu s oporou v § 65 odst. 2 s. ř. s. (viz k tomu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008 - 35, č. 1949/2009 Sb. NSS, ze dne 26. 2. 2015, č. j. 5 As 139/2014 - 21, č. 3217/2015 Sb. NSS, ze dne 12. 2. 2021, č. j. 2 As 214/2019 - 38, body 19 až 20, ze dne 19. 10. 2021, č. j. 3 As 379/2019 - 45, bod 32, či ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 28/2020 - 32, body 17 až 18). V řízení o přestupku měl žalobce jako navrhovatel postavení účastníka řízení ve smyslu § 72 písm. d) zmíněného zákona a s tím spojená procesní práva, mimo jiné i právo na to, aby řízení bylo zastaveno jen ze zákonného důvodu. Na tom nic nezměnilo ani následné nabytí účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (viz přechodné ustanovení v § 112 odst. 4 tohoto zákona, podle něhož *zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů*).

[15] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[16] Podle § 49 odst. 1 s. ř. s. *k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, alespoň však 10 dnů; kratší čas k přípravě lze stanovit v řízeních, v nichž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny. O jednání vyrozumí osoby zúčastněné na řízení*.

[17] Podle § 49 odst. 3 s. ř. s. *neúčast řádně předvolaných účastníků nebrání projednání a skončení věci, nejsou-li důvody pro odročení podle § 50*.

pokračování

[18] Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že žádná procesní pravidla nejsou samoučelná – jejich cílem je poskytování ochrany hmotně právním vztahům (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, bod 24).

[19] Není pochyb o tom, že zužující podmínka, že vada řízení u soudu je relevantní pro výrok přezkumného soudu jen tehdy, *mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé* (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), znamená, že v určitých situacích zůstane nezákonnost spočívající ve vadě řízení procesně „nepotrestána“ a ve výroku rozhodnutí přezkumného orgánu se neprojeví. Tento důsledek je však zákonodárcem nepochybně zamýšlen – znění zmíněného ustanovení je jednoznačné. V kontextu dalších pravidel právního řádu není ani pochyb o jeho ústavní konformitě – zákonodárce dal v určité míře přednost efektivitě fungování mechanismů rozhodování o právech a povinnostech před přísným lpěním na tom, aby se dílčí procesní nezákonnosti, k nimž v něm dojde, vždy a za každých okolností, i když nemají dopad na zákonnost rozhodnutí o věci samé, projevíly povinností veřejné moci odstranit je v opakovaném řízení.

[20] Smyslem a účelem doby pro přípravu k projednání věci samé na jednání je umožnit účastníkům řízení účinnou ochranu veřejných subjektivních práv v řízení před soudem. Má zřejmý a obecně i značný procesní význam. Poskytuje časový prostor, v němž může účastník shromáždit argumenty a podklady svědčící v jeho prospěch, připravit se na pravděpodobné argumenty a podklady jiných aktérů řízení a celkově připravit svou procesní strategii pro jednání před soudem. To však neznamená, že porušením tohoto pravidla dochází vždy a bez dalšího ke znemožnění účinné ochrany práv toho, vůči němuž k porušení došlo. To závisí na konkrétních okolnostech věci, které je třeba zkoumat a následně posoudit, zda dotyčná vada řízení mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[21] Tyto konkrétní okolnosti nelze předem abstraktně definovat, avšak přesto lze označit určité typické rysy, podle nichž lze o možnosti následku v podobě nezákonného rozhodnutí o věci samé uvažovat. Jedním z nich je míra nedodržení doby na přípravu – v čím větší míře dodržena nebyla (tj. v čím kratším předstihu před jednáním byl o něm účastník informován), tím pravděpodobnější je, že tato vada následek v podobě nezákonnosti rozhodnutí o věci samé mít mohla. Za běžných okolností totiž lze předpokládat, že kratší doba na přípravu účastníka vystaví stresu a časovému tlaku, který může kvalitu jeho přípravy negativně ovlivnit, a tedy jeho procesní pozici ztížit. Dalším rysem, který je třeba vzít v úvahu, je povaha věci samé, zejména míra její skutkové a právní složitosti a z toho vyplývající pravděpodobná náročnost (časová, intelektuální aj.) přípravy, kterou by účastník či jeho zástupce za běžných okolností věci věnoval. Vliv mohou mít i nejrůznější individuální okolnosti, například to, že o konání jednání se účastník věrohodně fakticky dozvěděl dříve, než o tom byl formálně vyrozuměn, či jeho argumentace při jednání soudu. Při hodnocení možnosti následku v podobě nezákonnosti rozhodnutí o věci samé je nutno v pochybnostech mít za to, že taková možnost byla dána, neboť to nesmí být jednotlivce, který by nesl případné negativní následky procesního pochybení orgánu veřejné moci. Na druhé straně, pokud byl možný negativní dopad takového pochybení na jednotlivce prakticky vyloučen, není důvodu jen kvůli tomuto pochybení rozhodnutí soudu rušit.

[22] V souladu s požadavkem patřičně respektovat zákonem zaručená procesní práva účastníka řízení je i zásada, že pochybení v souvislosti se zachováním doby na přípravu je

třeba pokud možno minimalizovat a napravit v takové míře, jak to jen rozumně jde. Proto tedy, pokud doba na přípravu nebyla soudem zachována a účastník jej na toto pochybení upozorní a domáhá se nápravy (typicky tím, že písemně či přímo na jednání požádá o odročení z uvedeného důvodu), je nezbytné mu vyhovět.

V. 3. Shrnutí

[23] Z výše uvedeného výkladu tedy plyne, že nedodržení nejkratší zákonem stanovené doby 10 dnů poskytnuté účastníkům řízení pro přípravu k projednání věci samé při nařízeném jednání podle § 49 odst. 1 s. ř. s. nemusí být podle okolností takovou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

V. 4. Aplikace právního názoru rozšířeného senátu na projednávanou věc

[24] V nyní projednávané věci stěžovatel v odpovědi na výzvu soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. výslovně uvedl, že požaduje nařízení jednání. Ve věci není sporu o tom, že předvolání k jednání bylo stěžovateli řádně doručeno, byť nikoliv s předstihem splňujícím podmínky § 49 odst. 1 s. ř. s.

[25] Pokud by stěžovatel měl za to, že doba 7 dnů, kterou měl k dispozici k přípravě, byla nedostatečná, měl k dispozici časový prostor o tom soud s předstihem informovat a požádat o odročení jednání. Stejně tak by mohl stěžovatel postupovat, pokud by mu doručením předvolání (ať již s dostatečným předstihem či nikoli) vznikla v jeho časovém plánu kolize s nařízeným jednáním. I pokud však stěžovatel nepožádal soud o odročení jednání předem, stále se mohl dostavit na nařízené jednání a na něm prohlásit, že mu nebyl poskytnut dostatečný čas k přípravě, a požádat o odročení jednání. Stěžovatel nicméně nic takového neučinil. Ze záznamu z jednání před městským soudem plyne, že se k jednání nedostavil.

[26] Vcelku dlouhá doba na přípravu jednání, kterou měl stěžovatel k dispozici (7 dnů namísto 10 dnů dle zákona), ve spojení s jeho procesní pasivitou ve vztahu k této vadě tedy v daném konkrétním případě nenasvědčuje tomu, že by, pokud by doba na přípravu jednání byla dodržena bezezbytku, v řízení před soudem jednal způsobem, který by mohl vést k jinému výsledku rozhodnutí o věci samé.

[27] V řízení o kasační stížnosti bylo stěžovateli doručeno usnesení o předložení jeho věci rozšířenému senátu a poučení, že se k právní otázce předkládané rozšířenému senátu může vyjádřit. Ani poté nicméně nepředstřel důvody, které by nasvědčovaly, že pokud by v jeho případě doba na přípravu jednání byla dodržena bezezbytku, mohlo to vést k jinému výsledku řízení o žalobě. Rozšířený senát ani sám neshledává, že by se jednalo o věc výjimečně skutkově či právně složitou.

[28] Za těchto okolností je třeba při posouzení, zda nezajištění doby 10 dnů pro přípravu na jednání před soudem mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., uzavřít, že takový možný vliv nevyšel najevo.

VI. Další postup ve věci

pokračování

[29] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrátil šestému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 4. října 2023

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu