

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobce: **J. V.**, zast. JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2022, č. j. MSK 6233/2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 8. 2022, č. j. 19 A 9/2022-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Frenštát pod Radhoštěm rozhodnutím ze dne 22. 11. 2021, č. j. OD/28996-2021/llepikov, shledal žalobce vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí městského úřadu a toto rozhodnutí potvrdil s tím, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, obsahuje určitý výrok a z odůvodnění je zřejmé, na základě jakých důvodů správní orgán prvního stupně rozhodl. Žalobce byl v oznámení o zahájení správního řízení o přestupku předvolán k ústnímu jednání, zároveň jej městský úřad poučil v souladu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že mu dává možnost před vydáním rozhodnutí vyjádřit se ke všem podkladům. Oznámení bylo žalobci doručeno více než pět pracovních dnů před konáním ústního jednání. Žalobce se ovšem na ústní jednání bez řádné omluvy nedostavil. Městský úřad tedy žalobce řádným způsobem poučil o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí, žalobce však svého práva nevyužil, a proto je námitka nemožnosti seznámení se s podklady nedůvodná.

[3] Podanou žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl krajský soud nyní napadeným rozsudkem. Nepřisvědčil námitce žalobce, že nebyl městským úřadem vyzooměn o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu a že mu

k tomuto nebyla stanovena žádná lhůta. Poučení je součástí oznámení o zahájení správního řízení, kterým byl žalobce současně předvolán k ústnímu jednání; poučení se nachází ve stejném odstavci jako předvolání. Navíc je v rámci poučení na zadní straně daného oznámení znovu účastník poučen o právu seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 5. 2012, č. j. 3 As 12/2012-21, shledal podobné poučení zákonným. Zmíněné poučení je zcela dostatečné, z oznámení o zahájení správního řízení o přestupku, předvolání k ústnímu jednání i ze samotného poučení jednoznačně vyplývá, že žalobce byl poučen, že mu bude dána možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Byť není v textu výslovně uvedena lhůta či okamžik, ke kterému se žalobce mohl vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí, je zjevná časová návaznost možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí právě u ústního jednání. Seznámení se s poklady před vydáním rozhodnutí je dle krajského soudu možností účastníka. Z odkazovaných dokumentů je zřejmé, že ústní jednání mělo vést k vydání rozhodnutí ve věci samé.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje napadený rozsudek a spolu s ním napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel namítá nezákonnost rozsudku krajského soudu. Stěžovateli nebylo zjevné, jak se mylně domnívá krajský soud, že bude mít možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí u ústního jednání, a to právě z důvodu absence přesného časového ukotvení této možnosti. V předvolání je toliko v přítomném čase uvedeno, že městský úřad dává stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, aniž by byl jasně stanoven okamžik pro realizaci tohoto práva. Stěžovatel je právní laik, jenž se v zákonech nevyzná, a účast ve správním řízení pro něj může být ojedinělá či jedinou životní zkušeností.

[6] Jelikož si nemůže účastník řízení učinit úsudek o tom, ke kterému okamžiku je shromažďování podkladů ukončeno, musí mu správní orgán v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu sdělit, zda již byly podklady shromážděny, nebo že tomu tak k určitému okamžiku bude. V opačném případě se jedná o vadu řízení, jak plyne z rozsudků Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2009, sp. zn. 57 Ca 17/2008, a Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 6. 2009, č. j. 15 Ca 258/2008-55, č. 2664/2012 Sb. NSS. Městský úřad pouze obecně stěžovateli sdělil, že mu dává možnost se vyjádřit k podkladům, avšak bez vazby tohoto úkonu k nějakému konkrétnímu datu.

[7] Správní orgán byl v souladu s odbornou komentářovou literaturou (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., *Správní řád. Komentář. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 228, a Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 216) povinen stanovit stěžovateli lhůtu, během níž se může seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí.

[8] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud se nijak nevypořádal se žalobní argumentací a citovanou odbornou literaturou a neobjasnil, proč rozhodl v rozporu s ní.

pokračování

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti stručně navrhl její zamítnutí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval přijatelností kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s., tedy otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně převyšuje vlastní zájmy stěžovatele. Jedná se totiž o věc, v níž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (§ 31 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud nepřijatelnost podrobně vyložil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž interpretoval neurčitý právní pojem přesah vlastních zájmů stěžovatele. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto usnesení může jednat v typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikatorní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.

[13] Pokud se týče posledního z uvedených typových případů přijatelnosti, zásadní pochybení v napadeném rozhodnutí bude shledáno především tehdy, pokud krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu a nelze vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, nebo krajský soud v konkrétním případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva. Zároveň však platí, že Nejvyšší správní soud není v rámci hodnocení přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoliv pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat, že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. V rámci posouzení přijatelnosti také z povahy věci není místo pro plnohodnotný věcný přezkum napadeného rozhodnutí, tudíž se v uvedené souvislosti Nejvyšší správní soud omezuje na případy zjevných pochybení krajského soudu.

[14] V projednávané věci stěžovatel přijatelnost své kasační stížnosti nijak nevymezil. Ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by byl dán některý z uvedených případů přijatelnosti. Kasační stížnost je tedy nepřijatelná, neboť svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[15] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřuje v tom, že se krajský soud nezabýval jeho argumentací a citovanou odbornou literaturou (viz odst. [6] a [7] tohoto usnesení). Odůvodnění napadeného rozsudku postrádá i odůvodnění, proč krajský soud rozhodl v rozporu s odbornou literaturou a stěžovatelem citovanou judikaturou krajských soudů.

[16] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře opakovaně vymezil kritéria nepřezkoumatelnosti (srov. např. rozsudek ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012-50, ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013-30, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64), kdy konstatoval, že se nejedná o požadavek detailní odpovědi na každou dílčí námitku, ale postačí přednést vlastní ucelený argumentační systém, který je dostatečně a logicky vyložen (srov. také nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Podstatné je, aby se soud vypořádal se smyslem žalobní argumentace, tedy se stěžejními námitkami, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitok (např. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Konstatování nepřezkoumatelnosti by přitom mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[17] Stěžovatel žalobní argumentací brojil proti postupu městského úřadu, který jej dle něj nesprávně poučil o možnosti seznámit se s poklady pro rozhodnutí, a navíc k využití tohoto procesního práva nestanovil žádnou lhůtu. V žalobě stěžovatel uvedl, že nevěděl, ke kterému okamžiku se městský úřad chystá vydat rozhodnutí ve věci. Ačkoliv bylo v předvolání k ústnímu jednání uvedeno, že městský úřad dává stěžovateli možnost se seznámit s podklady pro rozhodnutí, nebylo v něm konkrétní časové určení, kdy má stěžovatel tuto možnost. Na podporu žalobní argumentace stěžovatel odkázal na rozsudky Krajského soudu v Plzni sp. zn. 57 Ca 17/2008 a Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 Ca 258/2008-55, z nichž dovozoval, že městský úřad musí účastníkovi řízení sdělit, ke kterému okamžiku ukončil či ukončí shromažďování podkladů pro rozhodnutí, a k jakému datu hodlá vydat rozhodnutí ve věci. Z výše uvedené odborné literatury potom stěžovatel dovozuje, že správní orgán vyzve účastníky řízení, „aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili, a stanoví jim k tomu přiměřenou lhůtu“. Opačný postup by byl v rozporu se zákonem a zkrátil by účastníka řízení na jeho procesních právech.

[18] Dle názoru Nejvyššího správního soudu vystavěl krajský soud vlastní ucelenou argumentaci, kterou reagoval na žalobní námitky stěžovatele (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 989/08). Krajský soud v bodě 4. napadeného rozsudku shrnul významná skutková zjištění vyplývající ze správního spisu. Následně v bodě 5. citoval § 36 odst. 3 správního řádu. V bodě 6. se vymezil proti žalobní námitce, že stěžovatel nebyl vyrozuměn o možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí a že mu k tomuto nebyla stanovena žádná lhůta, do kdy tak může učinit. Oznámení o zahájení řízení, jež dále obsahovalo i předvolání k ústnímu jednání a také zmíněné poučení o možnosti seznámit se s poklady pro rozhodnutí, shledal krajský soud zákonným. Z poučení o právu seznámit se s podklady pro rozhodnutí, které je ve stejném odstavci textu jako předvolání k ústnímu jednání, dle krajského soudu zcela jednoznačně vyplývá, že stěžovatel byl poučen o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí právě při ústním jednání. Z oznámení o zahájení správního řízení a z obsahu předvolání je pak zřejmé, že ústní jednání mělo směřovat k vydání rozhodnutí.

[19] Argumentace krajského soudu je řádně a logicky odůvodněna, přičemž tyto závěry mají oporu jak ve správním spise, tak v platné právní úpravě. Z napadeného rozsudku jsou seznatelné úvahy krajského soudu, je z něj zřejmé, z jakých důvodů považoval žalobní

pokračování

námítky za nedůvodné a z jakých důvodů žalobu zamítl. Napadený rozsudek krajského soudu tak není nepřezkoumatelný.

[20] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítá, že nebyl řádným způsobem poučen a vyzván k seznámení se s podklady pro rozhodnutí. V předvolání, jež je součástí oznámení o zahájení správního řízení, je pouze uvedeno, že městský úřad dává stěžovateli možnost se před vydáním rozhodnutí vyjádřit ke všem podkladům, aniž by právo stěžovatele pevně spojil s konkrétním časovým okamžikem. Stěžovatel ani nemohl předpokládat a nevěděl, k jakému okamžiku se chystá městský úřad rozhodnout, neboť je právním laikem. Tato námitka není důvodná.

[21] Podle § 36 odst. 3 správního řádu *[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.*

[22] Stěžovatel byl městským úřadem řádně předvolán k ústnímu jednání na den 15. listopadu 2021 v 10:00 hod. V předvolání byl též poučen: „*V souladu s ustanovením § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 správní řád, Vám dáváme možnost se před vydáním rozhodnutí vyjádřit ke všem podkladům.*“ Dále byl v souladu s § 80 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, poučen, že ústní jednání lze konat v jeho nepřítomnosti jen tehdy, byl-li řádně předvolán a souhlasí s konáním ústního jednání bez vlastní přítomnosti nebo pokud se na předvolání nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že z tohoto poučení je dostatečně zřejmé, že se stěžovatel může seznámit s poklady pro rozhodnutí při ústním jednání a že pokud se k jednání nedostaví, může být rozhodnuto v jeho nepřítomnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2019, č. j. 1 As 322/2018-25, odst. [24]).

[23] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 As 24/2009-65, vyložil výše citované ustanovení tak, že: „*Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu 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.*“ Současně v rozsudcích ze dne 22. 2. 2006, č. j. 1 As 19/2005-71, nebo ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, uvedl, že smyslem ústního jednání v přestupkovém řízení je v souladu se zásadou procesní ekonomie shromáždění podkladů pro rozhodnutí, vyjádření se obviněného k nim a vydání rozhodnutí ve věci. Vadou správního řízení ani není, pokud správní orgán vydá rozhodnutí v krátké době po provedeném ústním jednání, nesmí však doplnit spisový materiál o žádné další podklady pro rozhodnutí (obdobně srov. rozsudek č. j. 5 As 24/2009-65). K tomu v nyní projednávané věci nedošlo. Po proběhnuvším ústním jednání se v řízení o přestupcích zpravidla nepředpokládá další doplňování dokazování. Účastník řízení si proto může učinit relativně přesný časový úsudek, kdy se může k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit, byl-li předvolán k ústnímu jednání s dostatečným časovým předstihem (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 55/2020-35, odst. [21]). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právním posouzením krajského soudu v bodě 6. napadeného rozsudku, tedy že stěžovatel měl možnost se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit právě na ústním jednání.

[24] Zároveň účastník řízení, jenž byl řádně a včas předvolán k ústnímu jednání, a který se bez řádné omluvy nedostaví na toto jednání, se dle ustálené judikatury fakticky

vzdává práva na seznámení se s podklady pro rozhodnutí a vyjádření k nim (srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 7. 2010, č. j. 5 As 17/2010-111, ze dne 12. 5. 2011, č. j. 9 As 76/2010-76, a ze dne 23. 12. 2013, č. j. 8 As 54/2013-29). Judikatura kasačního soudu dále dovozuje další okamžiky, kdy se může účastník řízení seznámit s podklady pro rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28, odst. [18]). Stěžovatel se tak mohl seznámit s podklady pro rozhodnutí kdykoliv během správního řízení ode dne, kdy se o jeho vedení dozvěděl (tj. ode dne 4. 11. 2021). Počínaje dnem 14. 10. 2021 byly obsahem správního spisu všechny podklady pro vydání rozhodnutí. Dále se mohl dostavit k ústnímu jednání a při něm se s podklady seznámit v průběhu provádění dokazování. V případě, že by se stěžovatel nemohl z vážných a řádně doložených důvodů dostavit na jednání městského úřadu, mohl požádat o přeložení jednání na jiný den. Stejně tak mohl městskému úřadu sdělit, že se sice ústního jednání nezúčastní, nicméně hodlá se bezprostředně po jeho uskutečnění seznámit se všemi shromážděnými podklady a eventuálně se k nim vyjádřit či navrhnout jejich doplnění.

[25] Stěžovatel však ve správním řízení zůstal zcela pasivní a ničeho z výše uvedeného neučinil. Byl řádným způsobem a včas předvolán a na ústní jednání se bez řádné omluvy nedostavil, čímž se v souladu s výše uvedenou judikaturou připravil o možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Kasační soud závěrem nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele, že je právním laikem a účast ve správním řízení je pro něj ojedinělá. Stěžovatel měl totiž ke dni vydání rozhodnutí žalovaného v evidenci řidičů zaznamenáno celkem šest přestupků, přičemž alespoň v jednom případě bylo proti stěžovateli vedeno správní řízení (viz č. l. 10 spisu městského úřadu). Tvrzení stěžovatele o jeho neznalosti postupů ve správním řízení je proto minimálně zavádějící.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl jako nepřijatelnou podle § 104a odst. 1 s. ř. s., neboť ke všem projednávaným otázkám stěžovatelem vznášeným existuje ustálená a jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu, kterou krajský soud na projednávanou věc aplikoval korektně.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. února 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu