



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissově a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **T. P.**, zast. Mgr. Patrikem Lukešem, advokátem, se sídlem Hlinky 155/86, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2022, č. j. KUJI 59386/2022, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2024, č. j. 32 A 3/2023-20,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2024, č. j. 32 A 3/2023-20, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

## I.

[1] Magistrát města Jihlavy, odbor dopravy (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 2. 5. 2022, č. j. MMJ/OD/80060/2022-ZeJ (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), uznal žalobce vinným ze spáchání dvou přestupků podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), kterých se měl z nedbalosti dopustit tím, že dne 28. 1. 2022 v době od 15:41 do 15:46 hodin na dálnici D1 mezi 124. a 111. kilometrem ve směru jízdy na Prahu při řízení osobního automobilu tovární značky Volvo, registrační značky X, v rozporu s § 17 odst. 2 a 3 téhož zákona opakovaně nedal znamení o změně směru jízdy při předjíždění a při zařazování se před předjížděné vozidlo, a v rozporu s § 12 odst. 1 téhož zákona opakovaně užil k jízdě levý jízdní pruh, i když to nebylo nutné k předjíždění nebo objíždění. Za uvedené přestupky správní orgán prvního stupně žalobci uložil podle § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu pokutu ve výši 2.000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný shora označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí o přestupku.

## II.

[3] Žalobce se proti napadenému rozhodnutí bránil žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který jej v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud ze správního spisu dovodil, že zmocněnec žalobce žádal správní orgán prvního stupně o nahlížení do spisu ve dnech 30. 3. 2022 (e-mailem) a 1. 4. 2022 (telefonicky), přičemž v obou případech mu správní orgán prvního stupně nabídl pozdější termín nahlížení dne 4. 4. 2022, respektive dne 5. 4. 2022, a to z důvodu pracovní neschopnosti většiny úředních osob příslušného odboru dopravy (tři ze čtyř), včetně oprávněné úřední osoby. Zmocněnec žalobce se přesto dne 1. 4. 2022 osobně dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně k nahlížení do spisu, který mu znovu sdělil, že jeho požadavku nelze vyhovět a že se může dostavit dne 4. 4. 2022. O tom byl do správního spisu učiněn úřední záznam.

[5] Na základě těchto zjištění krajský soud shledal, že správní orgán prvního stupně pochybil, když neumožnil zmocněnci žalobce nahlédnout do spisu poté, co se k nahlížení do spisu dne 1. 4. 2022 osobně dostavil a když o odepření nahlížení do spisu nevydal v rozporu s § 38 odst. 5 správního řádu usnesení. Žalobce se pak nemohl proti odepření nahlížení do spisu nijak bránit, čímž bylo zasaženo do jeho procesních práv. Krajský soud sice připustil, že v určitých objektivních a omluvitelných situacích lze účastníkovi řízení krátkodobě odepřít nahlížení do spisu ve smyslu § 38 odst. 1 správního řádu, avšak za omluvitelný důvod pro takový postup nepovažoval nepřítomnost části úředních osob kvůli jejich pracovní neschopnosti. Na odboru dopravy totiž byla přítomna jedna úřední osoba, která nahlížení do spisu mohla zmocněnci žalobce již dne 1. 4. 2022 zajistit. Kromě toho nic nebránilo tomu, aby nahlížení do spisu případně zajistila úřední osoba z jiného odboru. Krajský soud přitom vyšel zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2023, č. j. 5 As 46/2022-33, podle kterého správní orgány mají povinnost zajistit účastníkům řízení neustálý přístup ke spisům a důvodem odepření tohoto práva nemůže být nepřítomnost úřední osoby, která v dané věci rozhoduje a má přístup ke spisu.

[6] Krajský soud tudíž shrnul, že účastníkovi řízení musí být umožněno nahlédnout do spisu v podstatě kdykoliv (v případě faktické překážky v co nejkratší době), a žalobci přisvědčil v tom, že správní orgán prvního stupně z tohoto důvodu porušil jeho procesní práva na nahlížení do spisu podle § 38 odst. 1 správního řádu, když mu neumožnil seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí o přestupku, vyjádřit se ke shromážděným důkazům či jiným podkladům a navrhnout provedení dalších důkazů. Přestože správní orgán prvního stupně žalobci stanovil lhůtu sedmi dnů k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádření se k nim podle § 36 odst. 3 správního řádu, nebylo mu umožněno nahlížet do spisu v okamžiku, kde se k nahlížení do spisu jeho zmocněnec osobně dostavil. Krajský soud tak dospěl k závěru, že uvedené pochybení mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku, jakož i napadeného rozhodnutí, které jej aprobovalo.

pokračování

[7] Krajský soud naopak nepřisvědčil námitce, podle níž lhůta k vyjádření se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu stanovená v délce sedmi dnů nebyla dostatečná. Správní řád délku této lhůty nestanoví, proto bylo na uvážení správního orgánu prvního stupně v souladu s § 39 odst. 1 správního řádu, jakou přiměřenou lhůtu k tomuto úkonu žalobci stanoví. V nyní souzené věci nebylo vedeno žádné rozsáhlé dokazování, tudíž se podle krajského soudu nejednalo o nepřiměřeně krátkou lhůtu. K námitce, že správní orgán prvního stupně nezaslal žalobci kopii správního spisu poštou či elektronicky na jeho žádost ze dne 24. 4. 2022, krajský soud dodal, že z § 38 odst. 4 správního řádu ani ze základních zásad činnosti správních orgánů taková povinnost nevyplývá. Garantováno je pouze fyzické nahlížení do spisu, v rámci něhož je po správním orgánu možné požadovat kopie spisu (obvykle za poplatek), nebo si kopie pořídit prostřednictvím vlastního zařízení. Přesto však v situaci, kdy se žalobce domáhal zaslání kopií spisu, měl správní orgán prvního stupně v souladu se zásadou veřejné správy jakožto služby veřejnosti na takovou žádost reagovat, bez ohledu na to, že nárok na zaslání kopie spisu žalobce neměl. Ve spojení s odepřením nahlížení do spisu se podle krajského soudu jednalo o pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku. Krajský soud shledal, že správní orgán prvního stupně nepochybil tím, že žalobci kopie spisu nezaslal, ale tím, že na tuto jeho žádost vůbec nereagoval.

### III.

[8] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatel zdůvodňuje zásadním pochybením v právním posouzení věci ze strany krajského soudu, který rozhodl v rozporu s dosavadní judikaturou. Tato judikatura navíc neřeší, jaké mimořádné objektivní důvody mohou vést správní orgán k odepření práva nahlížet do spisu, a zda odepření tohoto práva má vliv na zákonnost následně vydaného rozhodnutí v situaci, kdy účastník řízení měl po odepření nahlížení do spisu dostatečně dlouhou dobu k realizaci svého práva.

[10] Stěžovatel především rozporuje závěr krajského soudu, že správní orgán prvního stupně pochybil, když žalobci odepřel jeho právo nahlížet do spisu. Má totiž za to, že správní orgán prvního stupně v souladu s požadavkem formulovaným krajským soudem v napadeném rozsudku vysvětlil mimořádné objektivní důvody pro odepření nahlížení do spisu a žalobci (respektive jeho zmocněnci) nabídl nahlížení do spisu v nejkratší možné době (hned následující pracovní den). Žalobce však uvedeného práva nevyužil, přestože měl dostatečně dlouhý prostor se s obsahem spisu od dne 4. 4. 2022 až do vydání rozhodnutí o přestupku dne 2. 5. 2022 kdykoliv seznámit. Výpisem z docházky úředních osob odboru dopravy přitom správní orgán prvního stupně doložil, že nebylo objektivně možné, aby zmocněnec žalobce nahlédl dne 1. 4. 2022 do spisu. Navzdory skutečnosti, že zmocněnec žalobce již z e-mailové komunikace ze dne 30. 3. 2022 věděl o nepřítomnosti oprávněné úřední osoby dne 1. 4. 2022, se téhož dne dostavil k nahlížení do spisu. Stěžovatel si je sice vědom, že nepřítomnost oprávněné úřední osoby nepředstavuje důvod pro odepření nahlížení do spisu, avšak nelze po správních orgánech požadovat, aby byly schopny zajistit nahlížení do spisu za všech okolností. Nahlížení do spisu je pro předkládající úřední osobu časově náročné, protože musí být fyzicky přítomná po celou dobu tohoto úkonu.

[11] Podle stěžovatelova mínění tak nebylo nahlížení do spisu zmocněncem žalobce dne 1. 4. 2022 realizovatelné, a to pro mimořádnou a nepředvídatelnou situaci spočívající v tom, že se v pracovní neschopnosti nacházely tři ze čtyř úředních osob z odboru dopravy. Nicméně krajský soud k mimořádnosti této situace v době pandemie Covidu-19 v napadeném rozsudku nepřihlédl. S krajským soudem stěžovatel nesouhlasí ani v tom, že by předkladatelem správního spisu mohla být jakákoliv úřední osoba. Oprávněná úřední osoba je odpovědná za spis a nemůže jej bez dalšího volně svěřit komukoliv. Správní řízení je svou povahou neveřejné, takže je třeba zabezpečit ochranu údajů uvedených ve spise a nadřadit ji právu nahlížet do spisu.

[12] Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2023, č. j. 5 As 46/2022-33, stěžovatel nepovažuje za zcela přílehavý, protože v něm v důsledku odepření nahlížení do spisu nemohl účastník řízení doplnit své blanketní odvolání. V nyní souzené věci však v den odepření nahlížení do spisu žalobci neběžela žádná lhůta. Mimoto krajský soud nezohlednil další závěry vyslovené ve zmíněném rozsudku, podle kterých právo zakotvené v § 38 odst. 1 správního řádu nelze vykládat tak, že by účastníku řízení muselo být za všech okolností vyhověno nahlížet do spisu v termínu, který si určí, není-li to reálně možné. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, č. j. 3 As 274/2017-59, podle kterého může být z praktického hlediska vhodné předem kontaktovat správní orgán za účelem přípravy spisu, byť se nejedná o podmínku realizace předmětného práva. Stěžovatel se dovolává i rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2015, č. j. 4 As 9/2015-30, ze kterého vyplývá, že ani případné omezení práva nahlížet do spisu nevede bez dalšího k závěru o vadě řízení, která by měla za následek nezákonnost následně vydaného rozhodnutí.

[13] Stěžovatel tudíž uzavírá, že i kdyby správní orgán prvního stupně pochybil odepřením práva nahlížet do spisu, nemohlo to zapříčinit nezákonnost rozhodnutí o přestupku, a to s ohledem na absenci běhu lhůt a dostatečný časový prostor, který žalobce pro seznámení se s obsahem spisu měl a z vlastní vůle jej nevyužil. Kromě toho krajský soud ani blíže neodůvodnil, proč by odepření nahlížení do spisu mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku. Na závěr stěžovatel poznamenává, že v souladu s § 4 odst. 1 a 4 správního řádu je veřejná správa službou veřejnosti a že správní orgány mají povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva, pokud se z jejich strany nejedná o zneužití práva. Dostavení se zmocněnce žalobce k nahlížení do spisu dne 1. 4. 2022 přesto, že byl předtím informován o nemožnosti nahlédnout tento den do spisu, představuje účelový krok, který nepodléhá právní ochraně.

#### IV.

[14] Žalobce ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Napadený rozsudek podle něj netrpí žádnou vadou a závěry v něm obsažené považuje za správné, neboť krajský soud hodnotil průběh řízení před správním orgánem prvního stupně ve vzájemných souvislostech. Žalobce má za to, že správní orgán prvního stupně zásadním způsobem zasáhl do jeho práva na spravedlivý proces, když mu dvakrát neumožnil nahlédnout do spisu a nerozhodl o tom usnesením. Zmocněnec žalobce se totiž o nahlédnutí do spisu pokoušel již dne 24. 3. 2022, což dokládá čestným prohlášením zmocněnce, e-mailovou komunikací s úředními osobami ze dne 30. 3. 2022 a záznamem časové osy od

pokračování

společnosti Google. Chápe, že nahlížení do spisu probíhalo v době pandemie Covidu-19, ale o to více očekával ze strany správního orgánu prvního stupně větší vstřícnost. Tím, že jeho bydliště je vzdálené od sídla správního orgánu prvního stupně, bylo pro něj obtížné zajistit si pro nahlížení do spisu zmocněnce, který se navíc měl přizpůsobovat nepříznivé personální situaci správního orgánu prvního stupně. Přestože se stěžovatelem souhlasí v tom, že za určitých objektivních okolností nemusí být možné zajistit nahlížení do spisu, taková situace v nyní souzené věci nastala pouze v případě prvního pokusu o nahlížení do spisu dne 24. 3. 2022. Nicméně dne 1. 4. 2022 nebyla činnost správního orgánu ochromena a po předchozí e-mailové komunikaci nemohlo být pro správní orgán prvního stupně obtížné nahlížení do spisu zajistit.

[15] K námitce stěžovatele ohledně nutnosti ochrany osobních údajů uvádí, že správní orgán je povinen zabezpečit realizaci práva nahlížet do spisu i v nepřítomnosti oprávněné úřední osoby za současného splnění požadavků na ochranu osobních údajů. To přitom pro správní orgán nemůže být problematické, neboť vždy se bude jednat o jeho zaměstnance. Zásah do jeho práv se však stal zásadním i vzhledem ke skutečnosti, že o nahlížení do spisu žádal v rámci lhůty pro seznámení se s podklady rozhodnutí. Není tedy pravdivé tvrzení stěžovatele, že na uvedenou výzvu k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí nereagoval a že o kopie spisu požádal až po uplynutí této lhůty. Správnímu orgánu prvního stupně žalobce také vytýká, že místo snahy umožnit mu realizovat právo na nahlížení do spisu mu stanovil lhůtu 7 dnů pro seznámení se s podklady rozhodnutí a pro vyjádření se k nim, že jeho žádost ignoroval a bez dalšího ve věci rozhodl. Jednalo se tudíž o svévolný a nepřijatelný postup, kterým bylo porušeno jeho právo nahlížet do spisu podle § 38 odst. 1 správního řádu a právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 38 Listiny základních práv a svobod.

## V.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přijatelností kasační stížnosti ve smyslu § 104a s. ř. s., tedy otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, odmítl by ji jako nepřijatelnou. Jedná se totiž o přestupkovou věc, v níž před krajským soudem podle § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhodoval specializovaný samosoudce. K problematice vymezení institutu nepřijatelnosti a jeho dopadů do soudního řízení správního Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, v němž neurčitý právní pojem *přesah vlastních zájmů stěžovatele* vyložil.

[17] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že přijatelnost kasační stížnosti zkoumá i v situacích, kdy je stěžovatelem, tak jako v nyní projednávané věci, žalovaný správní orgán (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 2 Azs 56/2016-85, či ze dne 29. 11. 2016, č. j. 7 Azs 231/2016-55). Konkrétně v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, Nejvyšší správní soud uvedl, že kasační stížnost podanou žalovaným správním orgánem lze považovat za přijatelnou, „*pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu. Přijatelnost by byla konstatována bez ohledu na to, že by takovým pochybením krajský soud zásadně nemohl zasáhnout do hmotně-právního postavení stěžovatele.*“

[18] Stěžovatel k přijatelnosti kasační stížnosti uvádí, že krajský soud se dopustil zásadního právního pochybení při posouzení otázky, zda postup správního orgánu prvního stupně, který zmocněnci žalobce neumožnil nahlédnout do spisu dne 1. 4. 2022, mohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku. Jelikož v souzené věci nelze *prima facie* vyloučit, že se krajský soud dopustil zásadního pochybení při výkladu procesního práva a zda respektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu, přijal Nejvyšší správní soud stěžovatelovu kasační stížnost k meritornímu přezkumu. Kasační stížnost je tedy přijatelná.

[19] Nejvyšší správní soud proto dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud předesílá, že by stěžovatel výslovně v kasační stížnosti neuplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., z jejího obsahu je zřejmé, že v ní mimo jiné namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Krajskému soudu totiž vytýká, že blíže neodůvodnil, proč odepření práva nahlížet do spisu mělo vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku. Nejvyšší správní soud se tudíž nejprve věnoval této námitce, neboť věcně lze přezkoumat pouze rozsudek, který obsahuje důvody podporující jeho výroky.

[22] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[23] Napadený rozsudek výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti vyhovuje. Krajský soud v něm dostatečně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení, přdestřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými žalobní argumentaci náležitě vypořádal. Z napadeného rozsudku je patrné, k jakým závěrům krajský soud dospěl, a proč považoval právní argumentaci žalobce za důvodnou. Ze způsobu, jakým se krajský soud vypořádal s žalobní argumentací, byl současně zřejmý i jeho názor na protiargumentaci stěžovatele obsaženou mimo jiné v jeho vyjádření k žalobě (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, č. j. 4 Ans 1/2012-61).

pokračování

[24] Z odst. 28. a 36. napadeného rozsudku pak také vyplývá, že krajský soud svůj závěr o nezákonnosti rozhodnutí o přestupku v důsledku odepření práva nahlížet do spisu založil jednak na samotné skutečnosti, že zmocněnci žalobce bylo odepřeno nahlížení do spisu, i když se za tímto účelem dne 1. 4. 2022 osobně dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně (žalobce tudíž nebyl seznámený s podklady pro vydání rozhodnutí a nemohl se k nim vyjádřit), a jednak z toho, že k uvedenému pochybení přistoupila dále skutečnost, že správní orgán prvního stupně nijak nereagoval na žalobcovu žádost o zaslání kopie správního spisu. Důvody, pro které krajský soud považoval napadené rozhodnutí, resp. jemu předcházející rozhodnutí o přestupku, za nezákonné, tudíž napadený rozsudek obsahoval.

[25] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, ale ani pro nesrozumitelnost, a nedovodil ani jinou vadu řízení před krajským soudem, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[26] Nejvyšší správní soud tak mohl přistoupit k přezkumu zbylých námitek, které lze podřadit pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[27] Stěžovatel konkrétně namítá, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru o nezákonnosti rozhodnutí o přestupku v důsledku odepření práva nahlížet do spisu zmocněnci stěžovatele. Má za to, že pro takový postup existovaly dne 1. 4. 2022 mimořádné objektivní důvody spočívající v pracovní neschopnosti tří ze čtyř úředních osob odboru dopravy v době pandemie Covidu-19, a to včetně oprávněné úřední osoby. Kromě toho se zmocněnec žalobce uvedeného dne k nahlížení do spisu dostavil, i když předem věděl o nepřítomnosti této oprávněné úřední osoby, a přestože mu byl nabídnut náhradní termín pro nahlížení do spisu, kterého však nevyužil.

[28] Nejvyšší správní soud předně považuje za vhodné shrnout pro věc podstatné skutečnosti vyplývající ze správního spisu. Dne 30. 3. 2022 proběhla e-mailová komunikace mezi zmocněncem žalobce a oprávněnou úřední osobou, v níž zmocněnec žalobce požádal o nachystání kopií spisu a sdělení termínu, ve kterém si kopie může vyzvednout a nahlédnout do spisu. Oprávněná úřední osoba jej informovala o své pracovní neschopnosti a uvedla, že by mohla být přítomna dne 5. 4. 2022. Podle úředního záznamu ze dne 1. 4. 2022 (pátek) telefonoval v 7:17 hodin zmocněnec žalobce správnímu orgánu prvního stupně a sdělil, že si téhož dne hodlá přijet pro kopii spisu, neboť „běží lhůty“, které však k dotazu úřední osoby nebyl schopný upřesnit. S ohledem na personální situaci na úseku přestupků mu daná úřední osoba sdělila, že jeho požadavku nelze v tomto dni vyhovět, a nabídla mu termín v pondělí dne 4. 4. 2022. Následně úřední osoba v aplikaci elektronické spisové služby ověřila, že žalobci neběžely žádné lhůty. Ve věci byl v té době vydaný příkaz, proti kterému již žalobce podal odpor. Zmocněnec žalobce se přesto dne 1. 4. 2022 v 11:30 hodin dostavil na odbor dopravy správního orgánu prvního stupně a předložil plnou moc ze dne 18. 3. 2022 udělenou žalobcem k nahlížení do spisu a k pořízení jeho kopie. Úřední osoba tomuto zmocněnci opětovně vysvětlila, že jeho požadavku nelze v tomto dni vyhovět, a nabídla mu termín v pondělí dne 4. 4. 2022. Následně správní orgán prvního stupně žalobce vyzval výzvou ze dne 5. 4. 2022, č. j. MMJ/OD/62763/2022-ZeJ, učiněnou podle § 36 odst. 3 správního řádu k seznámení se s podklady rozhodnutí a k vyjádření se k nim ve

lhůtě 7 dnů od dne jeho doručení. V této výzvě žalobce mimo jiné poučil o tom, kde může nahlížet do spisu. Uvedená výzva byla žalobci doručena dne 19. 4. 2022. Žalobce následně žádostí ze dne 24. 4. 2022, doručenou správnímu orgánu prvního stupně dne 27. 4. 2024, požádal o zaslání kopie spisu a prodloužení lhůty k seznámení se s podklady rozhodnutí a k vyjádření se k nim o 30 dnů. Na tuto žádost již správní orgán prvního stupně nijak nereagoval a dne 2. 5. 2022 vydal rozhodnutí o přestupku.

[29] Podle § 38 odst. 1 správního řádu, *účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). Nemí-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce.*

[30] Podle § 38 odst. 5 správního řádu, *odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.*

[31] Právo účastníka řízení nahlížet do spisu slouží v řízení o přestupku především k účinnému uplatnění práva na obhajobu [čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod], jehož součástí je právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ještě před vydáním rozhodnutí ve věci podle § 36 odst. 3 správního řádu a právo případně navrhnout jejich doplnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2015, č. j. 4 As 9/2015-30). Prostřednictvím tohoto práva je tedy účastníku řízení umožněno uplatnit celý souhrn procesních práv, která mají zaručit vedení spravedlivého procesu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2010, č. j. 5 As 75/2009-78).

[32] Z judikatury Nejvyššího správního soudu současně vyplývá, že právo účastníka řízení nahlížet do spisu vyplývá přímo ze zákona a jeho uplatňování není ničím podmíněno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, č. j. 3 As 274/2017-59). Důvodem pro odmítnutí nahlížení do spisu účastníkovi řízení proto zásadně nemůže být nepřítomnost oprávněné úřední osoby, absence předchozí domluvy na termínu nahlížení či dočasné předložení spisu soudu (srov. například rozsudek ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 Afs 1/2011-82, ze dne 24. 1. 2016, č. j. 2 As 240/2015-70, nebo ze dne 8. 4. 2015, č. j. 4 As 9/2015-30). Judikatura ale také připouští, že „v případě faktické překážky musí správní orgán optikou zásady součinnosti instruovat účastníka řízení takovým způsobem, aby mu nahlížení do spisu bylo v co nejkratší době umožněno.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2023, č. j. 5 As 46/2022-33).

[33] Účastník řízení proto „musí dostat ještě před vydáním konečného rozhodnutí příležitost seznámit se s obsahem spisu tak, aby mohl uplatnit své výhrady k podkladům rozhodnutí nebo ke způsobu jejich zjištění, případně aby mohl učinit procesní návrhy, které napomůžou spolehlivému zjištění skutkového stavu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2015, č. j. 4 As 9/2015-30). Pro zachování tohoto práva je přitom dostačující, je-li účastník řízení seznámen s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tedy v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již správní spis není doplňován o další důkazy (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 As 24/2009-65). Z tohoto důvodu omezení práva nahlížet do spisu automaticky nezpůsobuje vadu řízení, která by měla za následek nezákonnost následně vydaného správního rozhodnutí. K závěru o nezákonnosti rozhodnutí bude v řízení

pokračování

o správním deliktu možné dospět pouze v případě, „*kdy omezení práva nahlížet do spisu bylo natolik intenzivní, že porušilo právo účastníka řízení na obhajobu. Případné dílčí pochybení žalovaného je proto třeba hodnotit v kontextu správního řízení jako celku.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2015, č. j. 4 As 9/2015-30).

[34] S ohledem na shora uvedená judikaturní východiska Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že správní orgán prvního stupně pochybil, pokud zmocněnci žalobce neumožnil dne 1. 4. 2022 nahlížet do spisu poté, co se k němu za tímto účelem osobně dostavil. Nicméně nesdílí již jeho navazující závěr, že předmětné pochybení představovalo odepření tohoto práva ve smyslu § 38 odst. 5 správního řádu a že v souzené věci mělo vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku.

[35] Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel především z předpokladu, že správní orgány mají v rámci své pracovní doby povinnost zajistit neustálý přístup ke spisům a vyhovět realizaci tohoto práva v podstatě kdykoliv a že odepření nahlížení nebylo na místě v situaci, kdy se na odboru dopravy nacházela alespoň jedna úřední osoba, jak tomu bylo v souzeném případě. Tyto své úvahy krajský soud opřel zejména o závěry vyplývající z výše zmíněného rozsudku č. j. 5 As 46/2022-33. Ten se týkal řízení vedeného o jiném přestupku téhož žalobce, v němž tento uplatňoval podobné žalobní námitky jako v nyní projednávané věci. Závěry v něm vyslovené však nejsou na nynější případ přenositelné beze zbytku, neboť skutkové okolnosti týkající se postupu správního orgánu prvního stupně v nynější věci se od případu řešeného pátým senátem v odkazovaném rozsudku podstatně liší, jak Nejvyšší správní soud dále vyloží.

[36] Ve věci řešené v rozsudku č. j. 5 As 46/2022-33 totiž žalobce nejprve v řízení před správním orgánem prvního stupně požádal příslušný správní orgán o zaslání kopií spisu, který na jeho žádost nijak nereagoval. Následně mu v odvolacím řízení odvolací správní orgán z důvodu nepřítomnosti oprávněné úřední osoby neumožnil nahlédnout do spisu poté, co se k němu bez předchozí domluvy žalobce za tímto účelem dostavil. Tím žalobci znemožnil doplnit jeho blanketní odvolání o odvolací důvody.

[37] Naproti tomu v nyní projednávané věci žalobce (resp. jeho zmocněnec) nejprve vstoupil v písemný kontakt s oprávněnou úřední osobu s žádostí o sdělení, kdy může nahlédnout do spisu a pořídit jeho kopii. V reakci na sdělení, že oprávněná úřední osoba je v pracovní neschopnosti a uvedené nahlížení je tak možné uskutečnit dne 5. 4. 2022, což správní orgán prvního stupně zopakoval i v následném telefonickém rozhovoru uskutečněném v ranních hodinách dne 1. 4. 2022, se žalobce (jeho zmocněnec) ještě toho dne dostavil ke správnímu orgánu prvního stupně za účelem nahlédnutí do spisu. V souladu s dříve písemně poskytnutou informací, telefonicky potvrzenou, mu v tento den nebylo nahlížení do spisu umožněno. Žalobci však neběžela žádná lhůta k uplatňování jeho práv ve správním řízení a ani neměl stanovenou žádnou povinnost, kterou by v určité lhůtě měl splnit (viz výše odst. [28]). Za nikoliv bezvýznamnou okolnost je pak třeba v dané věci považovat i to, že žalobce chtěl právo na nahlížení do spisu prostřednictvím svého zmocněnce uplatnit v době stále ještě přetrvávající pandemie onemocnění Covid-19, v důsledku níž byli tři ze čtyř pracovníků správního orgánu prvního stupně prokazatelně v pracovní neschopnosti, jak také plyne ze správního spisu.

[38] Další odlišností od případu řešeného pátým senátem je i to, že zmocněnec žalobce se k nahlížení do spisu dostavil dne 1. 4. 2022 navzdory skutečnosti, že jej správní orgán prvního stupně prostřednictvím předchozí e-mailové komunikace dne 30. 3. 2022 a poté ještě i telefonicky dne 1. 4. 2022 (pátek) v ranních hodinách upozornil na mimořádnou personální situaci na odboru dopravy, znemožňující možnost bezprostředního nahlížení do spisu uvedeného dne. Z uvedeného důvodu navrhoval možnost nahlížení do spisu hned v následující nejbližší pracovní den, tedy v pondělí dne 4. 4. 2022.

[39] Přestože tedy v obecnosti platí závěry dosavadní judikatury, podle níž ani nepřítomnost oprávněné úřední osoby bez dalšího neopravňuje správní orgán k odmítnutí nahlížení do spisu, v posuzované věci nastaly takové okolnosti, které podle Nejvyššího správního soudu vylučují krajským soudem přijatý závěr o tom, že nemožnost nahlédnout do spisu právě dne 1. 4. 2022 představuje natolik intenzivní zásah do žalobcových práv, že to zakládá nezákonnost rozhodnutí o přestupku, potažmo napadeného rozhodnutí. Byť tedy není pochyb o tom, že u správního orgánu prvního stupně byla na pracovišti uvedeného dne stále přítomna jedna osoba, která potenciálně mohla nahlížení do spisu žalobci zprostředkovat, Nejvyšší správní soud nemohl odhlédnout od zjevné snahy správního orgánu prvního stupně ještě v době předcházející samotnému dostavení se účastníka (zmocněnce) za účelem realizace jeho práva na nahlížení do spisu o co nejvstřícnější řešení vzniklé situace s navržením možných náhradních termínů, v nichž může do spisu nahlédnout. Takové okolnosti v případě řešeného pátým senátem nenastaly.

[40] Není sporu o tom, že správní orgán prvního stupně opakovaně nabídl zmocněnci žalobce termín pro nahlížení do spisu, a to v době bezprostředně následující vzájemné komunikaci a oprávněná úřední osoba i přes svou pracovní neschopnost e-mailem projevila vstřícnost žalobcovu požadavku vyhovět s ohledem na své možnosti co nejdříve. Nutno současně dodat, že v prvotní komunikaci provedené e-mailem dne 30. 3. 2022 žalobce vůbec neuváděl, že hodlá do spisu nahlédnout již dne 1. 4. 2022, nýbrž uvedený termín sdělil správnímu orgánu teprve v tento den telefonicky, byť již disponoval předchozí informací oprávněné úřední osoby o tom, že v pracovní schopnosti bude nejdříve od 5. 4. 2022.

[41] Obecně tedy jistě platí, že uplatnění práva nahlížet do spisu není podmíněno předchozím souhlasem správního orgánu, ale ani předchozí domluvou na termínu nahlížení, a že účastník řízení nemá povinnost se k nahlížení dostavit v termínu navrženém správním orgánem a nahlížení do spisu není vázáno právě a jen na oprávněnou úřední osobu (viz výše). Avšak za situace, kdy nemožnost nahlížení z důvodu mimořádné situace spočívající v nepřítomnosti tří ze čtyř zaměstnanců úřadu byla žalobci opakovaně potvrzena, naposledy v ranních hodinách dne 1. 4. 2022, a za situace, kdy nabízené alternativní varianty možného nahlížení do spisu (ve některém ze dvou nejbližších následujících pracovních dnů) tento ponechal bez jakékoliv odezvy, nelze krajskému soudu přisvědčit, že by uvedený postup zásadně zasáhl do žalobcových procesních práv. Ten naopak svým jednáním spočívajícím v dostavení se dne 1. 4. 2022 ke správnímu orgánu prvního stupně přes dříve mu sdělenou nemožnost nahlížení v tento den a přes nabídku variantních řešení vzniklé situace dal implicitně najevo, že jakékoliv alternativní řešení neakceptuje. Bylo přitom zřejmé, že dostavením se ke správnímu orgánu prvního stupně dne 1. 4. 2022 s největší pravděpodobností nedosáhne žalobce (resp. jeho zmocněnce) kýženého efektu. Jím zvolený postup se za takové situace jeví jako veskrze nepraktický a neefektivní. Přitom nahlížení do

pokračování

spisu v nejbližších možných dnech (4. 4. 2022, resp. 5. 4. 2022) bylo v dané situaci zcela adekvátním řešením šetřícím žalobcova práva a umožňujícím správnímu orgánu prvního stupně dostát jeho povinnosti vyplývající z § 4 správního řádu (zásada vstřícnosti).

[42] Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že správní orgány jsou povinny dostát požadavku na výkon dobré správy, druhou stranou téže mince však je, aby způsob, jakým účastník řízení uplatňuje svá práva, byl adekvátní nastalé situaci. Pro výkon dobré správy je tudíž mimo jiné nezbytná i jistá racionalita chování účastníků či dalších osob vystupujících vůči správním orgánům. O takovou racionalitu se s ohledem na výše popsané skutkové okolnosti případu u žalobce nejednalo. Bylo-li by totiž opravdovým zájmem žalobce uskutečnění jeho práva nahlédnout do správního spisu, bylo možno se v součinnosti se správním orgánem prvního stupně k tomuto nahlížení dostavit v jiném termínu, který by byl přijatelný pro obě strany. Tím, že se zmocněnec žalobce namísto komunikace se správním orgánem prvního stupně ve snaze najít nejbližší možný termín nahlížení do spisu, v němž by skutečně mohl uvedeného právo vykonat, rozhodl realizovat toto své právo přímým dostavením se ke správnímu orgánu prvního stupně (tedy v podstatě „za jakoukoliv cenu“) při vědomí toho, že s největší pravděpodobností blížící se jistotě pro jemu již známé skutečnosti (nedostatek pracovníků daného odboru na pracovišti, včetně oprávněné úřední osoby pro nemoc) nebude nahlížení do spisu v tento den možné, nelze vytýkat správnímu orgánu, že mu neposkytl dostatek součinnosti a odepřel mu právo nahlížet do spisu. Naopak to svědčí o absenci reálného zájmu a nedostatku skutečné snahy zmocněnce žalobce seznámit se s podklady uloženými ve spisovém materiálu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, č. j. 3 As 274/2017-59). Ostatně o nahlédnutí do spisu žalobce již posléze vůbec neprojevil zájem, ač mu v tom přinejmenším od 4. 4. 2022 až do vydání rozhodnutí o přestupku dne 2. 5. 2022 prokazatelně nic nebránilo. Důsledek z toho vzniklý, tedy že bylo vydáno rozhodnutí o přestupku, aniž by se žalobce seznámil s podklady pro rozhodnutí, proto v nynějším případě není přičitatelný správnímu orgánu prvního stupně, ale samotnému žalobci.

[43] Na následnou výzvu správního orgánu prvního stupně k vyjádření se podle § 36 odst. 3 správního řádu pak žalobce zareagoval pouze tak, že požádal o zaslání kopie spisu a prodloužení lhůty k seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim. To však již nemá žádný vliv na posouzení, zda dočasné neumožnění nahlédnutí do spisu právě dne 1. 4. 2022 představuje zásah do žalobcových procesních práv. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že zmocněnci žalobce v posuzovaném případě nebylo zcela odepřeno právo nahlížet do spisu, ale že tohoto svého práva v době, kdy to bylo objektivně možné, nevyužil. Správní orgán prvního stupně nemožnost nahlédnout do spisu dne 1. 4. 2022, jak vyžadoval žalobce, odůvodnil a doložil mimořádnou situací, jejíž následky se snažil v součinnosti s žalobcem eliminovat. Tedy projevil snahu poskytnout mu možnost nahlédnout do spisu nejbližší možný pracovní den, aby své právo mohl efektivně uskutečnit.

[44] Pro vše výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal, že uvedené omezení možnosti nahlížet do spisu s ohledem na popsané skutkové okolnosti případu nelze považovat za natolik intenzivní, aby představovalo porušení žalobcova práva na obhajobu a které by mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku. Ostatně nelze přehlédnout, že žalobce v celém průběhu správního ani soudního řízení vůbec neuvedl, jaké důkazy nemohl

navrhnout či jakou obranu nemohl uplatnit v důsledku nemožnosti nahlédnout do spisu právě dne 1. 4. 2022.

[45] Pokud stěžovatel staví svoji stížnostní argumentaci také na tom, že právu na nahlížení do spisu je nadřazené právo na ochranu osobních údajů (které je zajištěno přítomností kompetentní úřední osoby při nahlížení do spisu), pak se jedná o námitku zcela mimoběžnou. Poměrování těchto práv není předmětem uvedeného řízení a nebyl na nich založen ani napadený rozsudek. Poměrování těchto práv a úvahy o jejich proporcionalitě v souzené věci tudíž nemají vůbec místo.

[46] Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgán prvního stupně sice pochybil, neumožnil-li zmocněnci žalobce dne 1. 4. 2022 nahlédnout do spisu, toto pochybení však nemohlo mít ze shora uvedených skutečností vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku. Krajský soud tuto stěžejní právní otázku posoudil nesprávně, a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl tudíž naplněn.

## VI.

[47] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tedy žalobu znovu posoudí v rozsahu uplatněných žalobních bodů a zohlední přitom, že odmítnutí realizace práva nahlížet do spisu zmocněnci žalobce dne 1. 4. 2022 nemělo pro výše uvedené důvody vliv na zákonnost rozhodnutí o přestupku.

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

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. února 2025

Mgr. Petra Weissová  
předsedkyně senátu