U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň a soudců Lenky Krupičkové, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Ivo Pospíšila, Aleše Roztočila a Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **Ing. J. Ch., Ph.D.,** zastoupené JUDr. Martinem Machačem, advokátem sídlem náměstí Svobody 702/9, Brno, proti žalovanému: **nejvyšší státní tajemník**, sídlem Jindřišská 967/34, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2023, č.j. MV-66552-11/SR-2023, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2025, č. j. 18 Ad 10/2023-195,

takto:

I. **Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu pro vady uvedené v § 76 odst. 1 s. ř. s. bez jednání a bez souhlasu účastníků dle § 51 odst. 1 s. ř. s., ačkoliv výslovně posoudil i jiné důvody pro zrušení rozhodnutí, jde o vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.**
Nejvyšší správní soud pro tuto vadu rozsudek krajského soudu zruší, a to i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), neplyne-li z vyjádření (dotčeného) účastníka řízení souhlas s tím, že soud rozhodl o věci samé bez jednání.

II. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] V posuzované věci jde o to, zda krajský soud může, shledá-li důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), ale současně výslovně posoudí i jiné důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu, rozhodnout bez jednání, nemá-li k tomu souhlas účastníků podle § 51 odst. 1 s. ř. s. Pokud to možné není, jde o to, jak takovou vadu zohlední Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti.

[2] Služební orgán rozhodl o skončení služebního poměru žalobkyně. V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu.

[3] Městský soud v Praze napadené rozhodnutí i rozhodnutí služebního orgánu zrušil, a to bez jednání, s odkazem na § 76 odst. 1 s. ř. s. V odůvodnění rozsudku jednak konstatoval dílčí nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí správních orgánů pro neposouzení žalobkyní namítané otázky ochrany oznamovatele, jednak poukázal na další důvody jejich nezákonnosti, zejména na zrušení rozhodnutí o odvolání ve věci (čtvrtého) zařazení mimo výkon služby, které posoudil jako podmiňující úkon. Některé žalobní námitky neshledal důvodnými.

II. Důvody předložení rozšířenému senátu

[4] Devátý senát NSS při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s., neboť existuje rozporná judikatura jednotlivých senátů ohledně otázky, zda může krajský soud rozhodovat bez jednání v případě, že nemá souhlas účastníků řízení, ruší rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost a zároveň věcně posuzuje některé žalobní námitky.

[5] Městský soud, aniž byly splněny podmínky podle § 51 odst. 1 s. ř. s., zrušil bez jednání žalobou napadené rozhodnutí i z jiných důvodů, než pro které to umožňuje § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. Tím podle devátého senátu následoval judikaturní linii reprezentovanou rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2015, č. j. 9 As 152/2014-43 (body 26 až 30), ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26 (body 11 až 14), a ze dne 16. 9. 2024, č. j. 1 As 210/2023-57 (body 26 až 29). Tuto linii rovněž popisuje osmý senát v rozsudku ze dne 12. 11. 2024, č. j. 8 As 27/2024-95 (bod 20).

[6] Proti této první (mírnější) judikaturní linii stojí druhá (přísnější) judikaturní linie reprezentovaná zejména rozsudkem NSS ze dne 13. 11. 2023, č. j. 9 As 149/2023-139 (body 15 až 24), a dále rozsudkem ze dne 7. 9. 2023, č. j. 9 Afs 10/2023-89 (body 32 až 33). Dle této linie krajský soud nemůže zrušit rozhodnutí správního orgánu bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost a současně posoudit některé žalobní námitky věcně. Věcné projednání námitek se má provádět při jednání, nejsou-li splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s. Žádné další okolnosti věci se neposuzují. Již odnětí možnosti jednat před soudem představuje vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003-59, č. 482/2005 Sb. NSS).

[7] Rozřešení rozporu mezi uvedenými judikaturními liniemi je pro devátý senát podstatné pro rozhodnutí v posuzované věci (tím se věc liší od rozsudku č. j. 8 As 27/2024-95, kde nebyly splněny ani podmínky mírnější linie judikatury).

[8] Devátý senát ověřil, že žalobkyně na jednání výslovně trvala (viz bod VII. žaloby na č. l. 17 spisu městského soudu). Městský soud návrh neodmítl, ani řízení nezastavil. Přichází tedy v úvahu možnost rozhodnout bez jednání pouze dle § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s.

[9] Městský soud rozhodoval ve věci bez jednání vědomě, k čemuž v bodě 58 rozsudku uvedl: „*S ohledem na vše shora uvedené soud o žalobě rozhodl dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) bez*

jednání; nařízení jednání se ostatně domáhala toliko žalobkyně, na výroku rozsudku, ale ani klíčových závěrech soudu nemohlo jednání nic změnit. Napadené rozhodnutí soud dle cit. ustanovení ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil dílem proto, že skutkový stav, ze kterého žalovaný vycházel, již nemá oporu ve správním spise, dílem pro jeho nezákonnost, resp. dílčí nepřezkoumatelnost" (podtržení NSS).

[10] Městský soud se nicméně v napadeném rozsudku nezabýval výlučně otázkami nepřezkoumatelnosti a tím, že skutkový stav, ze kterého správní orgán vyšel, nemá oporu ve správním spise. Některými žalobními námitkami se zabýval věcně. Konkrétně označil některé námitky za přesahující předmět řízení (body 29 až 32), jiné za nedůvodné (bod 54) a některým vyhověl (body 36 až 43). Dle devátého senátu nelze žádný z těchto tří okruhů podřadit pod § 76 odst. 1, případně odstavec 2 s. ř. s.

[11] Pokud platí přísnější druhá linie judikatury, tak řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ke které NSS musí přihlédnout z úřední povinnosti ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. (rozsudek NSS č. j. 1 As 210/2023-57, bod 26). Městský soud rozhodl bez jednání s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., ačkoliv pro takový postup nebyly splněny podmínky. Devátý senát by musel rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[12] Pokud platí mírnější první linie judikatury, tak by NSS napadený rozsudek rušit nemusel, protože jsou splněny její podmínky pro to, aby vada rozhodování bez jednání neměla vliv na zákonnost. Ústní projednání dílčích otázek, o kterých bylo rozhodováno věcně, včetně námitky týkající se zrušení podmiňujícího rozhodnutí, nemohlo mít vliv na výrok rozsudku městského soudu, protože by správní rozhodnutí stejně zrušil. Současně by projednání věci nemohlo přinést ani novou argumentaci, ani žádná nová zjištění, protože všechny podstatné okolnosti a argumenty jsou již soudu známy, zejména ze správního spisu a z obsáhlých podání účastníků.

III. Právní názor devátého senátu

[13] Devátý senát se přiklání k přísnější judikaturní linii, avšak připouští její dílčí modifikaci.

[14] Právo na projednání věci v přítomnosti účastníka považuje za zásadní složku práva na spravedlivý proces, a to zejména v případě (jako v posuzované věci), kdy na něm účastník trval. Veškerá omezení tohoto práva by měla být vykládána restriktivně. Pokud městský soud rozhodoval alespoň k jedné námitce v meritu věci, musí být pro rozhodování bez jednání splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s. (účastníci to shodně navrhli nebo s tím souhlasí).

[15] Právo účastníka řízení na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se, je v ústavněprávní rovině garantováno čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jeho porušení je důvodem ke zrušení rozhodnutí, jež je výsledkem řízení, v němž k vadě došlo, a k vrácení věci soudu k dalšímu řízení (rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2017, č. j. 8 As 245/2016-112, bod 23).

[16] Na úrovni podústavního práva platí, že rozhodne-li soud ve věci samé bez jednání, aniž jsou pro takový postup splněny podmínky, jedná se o jinou vadu řízení před krajským

soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (např. rozsudky NSS z 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003-59, č. 482/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004-58, nebo ze dne 28. 4. 2016, č. j. 7 As 27/2016-31).

[17] Pokud soud nerozhoduje ve věci samé, ale návrh odmítá či řízení zastavuje, nemusí jednání nařizovat (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). To neplatí, je-li třeba provádět dokazování. Zákonná možnost rozhodovat bez jednání představuje výjimku z obecného pravidla (rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007-68). Ta by měla by být v souladu se svým smyslem vykládána a aplikována restriktivně.

[18] Ve věci samé může soud rozhodnout bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Dle § 51 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech, stanoví-li tak zákon. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se jedná o případy, které jsou upraveny v § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. Podle něj je možno bez jednání 1) zrušit rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, 2) zrušit rozhodnutí proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, 3) zrušit rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, nebo 4) vyslovit nicotnost rozhodnutí. Uvedený výčet se týká situací, v nichž nejsou posuzovány věcné námitky. Zároveň jde o situace, kdy je úspěšný žalobce. Z toho dle devátého senátu mimo jiné plyne, že věcné projednání námitek, bez ohledu na jejich důvodnost (ale zejména, není-li jim vyhověno), se má provádět při jednání, nejsou-li splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s.

[19] Není přípustné, aby soud i přes nesouhlas účastníka řízení posoudil některé žalobní námitky věcně a zároveň zrušil rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost bez jednání s odkazem na § 76 s. ř. s. Jednalo by se o extenzivní výklad výjimky. Uvedené by mohlo vést i k situacím, v nichž by krajský soud věcně zamítl drtivou většinu žalobní argumentace a přes výslovné přání žalobce či žalovaného nenařídil jednání, protože v jedné dílčí otázce shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. I takový postup by byl obhajitelný za užití mírnější judikaturní linie.

[20] Mírnější linie judikatury v podstatě stojí na tom, že pokud bylo krajským soudem rozhodnuto věcně správně, tak rozhodnutí bez jednání není vadou, která má vliv na zákonnost, a to bez ohledu na postoj účastníků řízení. Tímto úhlem pohledu je ale možné označit každou procesní vadu za nevýznamnou, pokud bylo věcně rozhodnuto správně. Problém je v tom, že právě řádný proces má zaručit správný a zákonný výsledek. Mírnější linie tak zapřahá vůz před koně a zcela vyprazdňuje právo účastníka na veřejné projednání věci, včetně možnosti vyjádřit se. Řádný proces není samoúčelný, ale nelze jej hodnotit jen zpětným pohledem na základě výsledku.

[21] Na druhou stranu je ale třeba vzít v úvahu i to, jak takové pochybení vnímá samotný účastník řízení, který jednání požadoval. Jinými slovy, nenamítne-li tuto vadu samotný účastník, jehož právo mohlo být nezákonným postupem soudu porušeno, jde skutečně o takovou vadu řízení, ke které má NSS přihlížet z úřední povinnosti? Může-li účastník podle § 51 odst. 1 s. ř. s. předem navrhnout nebo souhlasit s rozhodnutím o věci samé bez jednání, je třeba jej i bez návrhu chránit před tím, že následně se znalostí výsledku řízení před krajským soudem již na jednání nebude trvat?

[22] Jedná se o právo, nikoliv povinnost účastníka být přítomen projednání své věci. Je to tedy účastník, kdo je nezákonným jednáním soudu poškozen. Pokud však v řízení před NSS tuto vadu nenamítá a proti rozhodnutí brojí pouze věcně (případně nebrojí vůbec, protože byl v řízení před krajským soudem úspěšný, jako tomu ostatně je v posuzované věci), není tu žádný silný důvod, aby NSS i proti jeho vůli toto právo chránil a rozhodnutí krajského soudu pouze z tohoto důvodu z úřední povinnosti rušil a věc vracel k dalšímu řízení. Mají-li i přes uvedené pochybení krajského soudu účastníci zájem na efektivním a rychlém věcném skončení věci, není namístě řízení z úřední povinnosti prodlužovat, rozhodnutí krajského soudu rušit a věc mu vracet k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření účastníků

[23] Žalobkyně má rozsudek městského soudu za věcně správný, přesvědčivý a založený na logickém a důkladném odůvodnění. Proto je dle žalobkyně neekonomické, aby byla věc vrácena soudu k dalšímu projednání – žalobkyně nemá výhrady proti postupu městského soudu.

[24] Žalobkyně doplňuje, že již sedm let je nucena se namísto práce, pro kterou má kvalifikaci a rozsáhlé zkušenosti, věnovat aktivní účasti v posuzované věci. Délku řízení považuje za neadekvátní. Správní orgány po celou dobu konají se zjevnou snahou dosáhnout konce jejího služebního poměru a protiprávní likvidace její profesní kariéry.

[25] Pokud v řízení před městským soudem doposud nikdo z účastníků proti řízení bez jednání nebrojil, postrádá podle žalobkyně logiku, aby bylo rozhodnutí městského soudu jen z tohoto procesního důvodu zrušeno a vráceno k odstranění tohoto „nedostatku“.

[26] Žalobkyně výslovně prohlašuje, že v průběhu soudního řízení nedošlo k porušení jejích práv, jakož ani práva žalovaného. Proto navrhuje NSS, aby maximálně předešel průtahům v řízení a vydal rozhodnutí ve věci samé (a nikoli vracel věc z procesních důvodů k dalšímu a s ohledem na meritum a současný stav věci zcela neefektivnímu řízení před městským soudem).

[27] Žalovaný (stěžovatel) nevyužil možnost se vyjádřit.

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

V.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[28] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěje-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*.

[29] Předkládající devátý senát poukázal na rozdílnost judikatury NSS v otázce povahy vady řízení před krajským soudem, který s odkazem na § 76 odst. 1 s. ř. s. zrušil bez jednání žalobou napadené rozhodnutí, a to bez souhlasu účastníků podle § 51 odst. 1 s. ř. s., přičemž však posoudil také věcné žalobní námitky. Rozšířený senát ověřil z rozsudků označených předkládajícím senátem, že tento rozpor je dán, přičemž se u žádného z uvedených řešení nejedná o ojedinělý případ.

[30] Judikaturní linie, devátým senátem označovaná jako mírnější („měkčí“), formuluje nutnost nahlížet na popsaný postup krajského soudu „vždy se zřetelem k okolnostem posuzované věci“. V konkrétních rozhodovaných případech dospívá k závěru, že postup krajského soudu nepředstavuje vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Například proto, že stěžovatel dostatečně konkrétně neuváděl, jaký vliv měla vada na výrok rozsudku krajského soudu (rozsudek č. j. 9 As 152/2014-43, bod 29), nebo proto, že ve věci byla rozhodná právní otázka, nikoliv skutková, k níž by bylo třeba provádět dokazování (tamtéž, obdobně rozsudek č. j. 7 As 300/2000-26, bod 13).

[31] Rozsudky tvořící druhou judikaturní linii, podle předkládajícího senátu přísnější, formulovaly kategorický závěr: „*Pokud soud rozhodne ve věci samé bez jednání, aniž jsou pro takový postup splněny podmínky, jedná se o jinou vadu řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d)*“ (rozsudek č. j. 9 As 149/2023-139, bod 17, obdobně další rozsudky tam citované nebo pozdější, na něž odkazuje předkládající senát). Pro tento závěr podává argumentaci, včetně ústavněprávní. Podstatné je, že nepřipouští možnost popsanou vadu krajského soudu zhojit či „přejít“.

[32] Právě s ohledem na kategoričnost závěru druhé z judikaturních linií je zřejmé, že popsané právní názory jsou neslučitelné. Předkládající senát, ať již by následoval kteroukoliv z nich, rozhodl by v rozporu s tou opačnou.

[33] Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

V.2. Právní názor rozšířeného senátu

Jednání jako pravidlo

[34] Jak správně poukázal předkládající senát, právo na projednání věci v přítomnosti účastníka představuje jednu ze základních složek práva na spravedlivý proces.

[35] *Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.* (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; podtržením zvýraznil NSS)

[36] Z toho vychází i soudní řád správní.

[37] *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.* (§ 49 odst. 1 s. ř. s.)

[38] *Soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.* (§ 51 odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2025, rozhodném pro nyní posuzovanou věc) *Stanoví-li tak tento zákon, rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech.* (§ 51 odst. 2 s. ř. s.)

[39] Jedním z těchto dalších případů je i § 76 s. ř. s., který pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu stanovuje další případy, kdy soud rozhoduje o věci samé bez jednání, a postup soudu, nejsou-li podmínky pro rozhodnutí bez jednání splněny:

> *(1) Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*
>
> *(2) Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.*
>
> *(3) Nejsou-li důvody pro postup podle ustanovení odstavců 1 a 2 nebo podle § 51, nařídí předseda senátu jednání. Z důvodů uvedených v odstavcích 1 a 2 soud napadené rozhodnutí zruší, popřípadě vysloví jeho nicotnost i tehdy, vyjdou-li tyto vady najevo při jednání.*

[40] Jak je zřejmé z citovaných ustanovení soudního řádu správního, rozhodování soudů ve správním soudnictví ve věci samé až po uskutečněném jednání je (kromě řízení o kasační stížnosti) zásadou, a to nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale obecně. Výjimky zákon stanoví jednak pro případy, kdy jednání není pro dosažení účelu soudního řízení třeba a účastníci s tím souhlasí (§ 51 odst. 1), jednak pro případy rušení rozhodnutí správního orgánu [nebo opatření obecné povahy - § 101b odst. 5)] pro natolik zásadní vady takového aktu nebo mu předcházejícího řízení, že ani není skutečného přezkumu v rozsahu žalobních námitek způsobilý (§ 76 odst. 1 a 2). Pro potřeby tohoto rozhodnutí rozšířený senát pomíjí zvláštní úpravu soudnictví, mimo jiné ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda.

[41] K významu jednání v řízení před krajskými soudy rozhodujícími ve správním soudnictví se ostatně rozšířený senát již vyjádřil. V usnesení ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS, body 15 až 19, mj. konstatoval: „*Konání soudního jednání, které ústí do rozhodnutí o věci samé, je všeobecným pravidlem soudních řízení a základní součástí práva na spravedlivý proces. Rozhodnutí soudu bez předchozího jednání a přístupu účastníků k němu je pak výjimkou, která je odůvodněna zpravidla zájmy procesní ekonomie.* […] *nenastane-li objektivně některý z případů shora vypočtených a popsaných, měl by soud k projednání věci samé jednání konat (srov. § 49 a § 76 odst. 3 s. ř. s.)*“.

[42] To vše odpovídá významu, který má jednání, nejlépe za osobní přítomnosti účastníků řízení, pro naplnění účelu a smyslu soudního řízení, včetně soudního řízení správního. Objektivně přispívá nejen ke kvalitě a spolehlivosti poznání skutkových okolností rozhodných pro posuzovanou věc, ale též k bezprostřední konfrontaci právních stanovisek účastníků řízení, případnému vyjasnění předmětu sporu a jiných nejasných otázek, včetně možného bezprostředního poučení účastníků. Z pohledu účastníka řízení je především prostředkem přímého působení na soud, ale i poznání odlišných pohledů jiných účastníků,

případně soudu. V neposlední řadě je jeho účelem přispět k důvěryhodnosti soudního řízení a jeho výsledku, a to jak ze strany účastníků řízení, tak veřejnosti.

[43] Jak ústavní, tak i zákonná úprava tedy považují jednání u soudu za účasti pokud možno všech účastníků (případně i osob zúčastněných na řízení - § 34 s. ř. s.) za esenciální součást soudního řízení správního. Jeho nekonání, není-li naplněna některá ze zákonem předvídaných výjimek (např. procesní skončení věci, souhlas účastníků, zrušení přezkoumávaného aktu pro hrubé vady), je proto vadou řízení před krajským soudem.

Jde o vadu s možným vlivem na zákonnost?

[44] Procesní vada v řízení před krajským soudem je však důvodem pro zásah ze strany NSS jen tehdy, *mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé* [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[45] Předkládající senát poukazuje na to, že není možné označit jakoukoliv procesní vadu za nevýznamnou, pokud bylo věcně rozhodnuto správně. Právě řádný proces má zaručit správný a zákonný výsledek.

[46] Rozšířený senát však také v judikatuře opakovaně vyjádřil, že žádná procesní pravidla nejsou samoúčelná – jejich cílem má být především poskytování ochrany hmotným právům (např. usnesení ze dne 4. 10. 2023, č. j. 6 As 24/2021-30, č. 4536/2023 Sb. NSS, bod 18).

[47] V právě citovaném usnesení se rozšířený senát zabýval závažností vady řízení před krajským soudem, spočívající v nedodržení zákonem stanovené doby pro přípravu k jednání podle § 49 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na širokou škálu různých okolností, včetně možností včasné obrany „postiženého“ účastníka a možností nápravy, rozšířený senát dospěl k závěru, že toto pochybení krajského soudu *„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.“*

[48] Rozšířený senát ale i v uváděném případu připomněl, že soudní řád správní nevyžaduje, aby k vlivu procesní vady na zákonnost rozhodnutí ve věci samé skutečně došlo, postačuje možnost takového vlivu. *„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 jednotlivec, 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.“* (usnesení č. j. 6 As 24/2021-30, bod 21)

[49] Nicméně vadu řízení spočívající v rozhodnutí o věci samé bez jednání, aniž pro to byly splněny zákonné podmínky, je podle rozšířeného senátu nutno považovat za vadu s možným vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[50] Při nekonání jednání za situace, kdy se konat mělo, nemusí být ani možné zaručit věcnou správnost rozsudku krajského soudu, resp. nemusí být možné ji z pohledu Nejvyššího právního soudu posoudit. Bez toho, že v řízení před krajským soudem proběhlo řádné jednání, nemusí být možné usuzovat na to, co by se stalo, kdyby jednání proběhlo. Především, co by od kteréhokoliv z účastníků řízení zaznělo, jak by na to případně reagovali

ostatní a jaký závěr by z toho učinil krajský soud. A třeba i to, jak by to mohlo ovlivnit kasační argumentaci stěžovatele, ať už je jím kdokoliv. Sofistikovaná odůvodnění rozsudků mírnější judikaturní linie tento problém zlehčují, vyvrátit takovou pochybnost ovšem nemohou.

[51] Rozšířený senát nepřehlíží, že leckdy jednání nepřináší do řízení před krajským soudem nové informace či věcnou argumentaci. Z rozhodovací činnosti je mu známo, že účastníci nezřídka toliko odkazují na svá dřívější písemná podání, případně je při jednání předčítají. Ani to ale nic nemění na výše učiněných závěrech. Účast na jednání je právem; je tedy věcí účastníků, jak účinně ji využijí, aby přesvědčili soud o svém pohledu na věc.

A jak je tomu v případě rušení správního rozhodnutí podle § 76 odst. 1?

[52] Výše uvedené závěry se nutně uplatní i při aplikaci § 76 odst. 1 s. ř. s. Ten neupravuje samostatné důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí nad rámec obecného § 78 s. ř. s. (důvodnost žaloby plynoucí z nezákonnosti rozhodnutí nebo vad řízení). Stanoví „pouze", v jakých případech, tedy ze kterých důvodů spadajících pod obecné důvody zrušení rozhodnutí správního orgánu tak může soud učinit bez jednání, a to i bez souhlasu účastníků řízení.

[53] V souladu s obecným požadavkem zdrženlivého výkladu výjimek z obecných pravidel je třeba i tento prostor pro rozhodování soudu bez jednání vykládat v mezích zákonného rámce, nikoliv jej výkladem rozšiřovat. To v případě § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. znamená, že soud může zrušit rozhodnutí správního orgánu bez jednání pouze z těch důvodů, které jsou v těchto ustanoveních výslovně uvedeny.

[54] V této souvislosti ovšem rozšířený senát považuje za nezbytné připomenout závěry usnesení ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1556/2008 Sb. NSS. Zde uvedl, že *„důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci."* Rozšířený senát výslovně upozornil, že *„jakkoli nepřezkoumatelnost žalobou napadeného správního rozhodnutí je nutnou a dostatečnou podmínkou jeho zrušení krajským soudem, nezbavuje to krajský soud vedle konstatování této nezákonnosti též povinnosti vypořádat se s (dalšími) žalobními námitkami či případně zabývat se jinými důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti, či jeho nicotností, a to v té míře, v jaké to obsah napadeného správního rozhodnutí umožňuje.* […] *Jinak řečeno, krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné."* To by obdobně platilo i tehdy, když by důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí byly jiné vady uvedené v § 76 odst. 1, případně odst. 2 s. ř. s.

[55] Krajský soud (případně Nejvyšší správní soud při postupu podle § 110 odst. 2 s. ř. s.) je tedy povinen, umožňuje-li mu to oddělitelnost skutkových a právních otázek

posuzovaných soudem na základě žalobních námitek či z úřední povinnosti, posoudit všechny oddělitelné otázky. Nespadá-li, byť jen některá z nich, do výčtu uvedeného v § 76 odst. 1 s. ř. s., musí se tak stát procesně řádným způsobem, tedy včetně jednání, nejsou-li splněny jiné podmínky pro jeho nekonání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Platí tedy, že v situaci, kdy krajský soud shledá ve vztahu k části správního rozhodnutí naplněnu některou z vad uvedených v § 76 odst. 1 s. ř. s., která mu však nebrání věcně posoudit alespoň některé z dalších žalobních bodů (či otázek posuzovaných i bez námitky), je namístě nařídit jednání (nejsou-li splněny podmínky podle § 51 odst. 1 s. ř. s.) a posoudit všechny žalobní body, u nichž tomu vada uvedená v § 76 odst. 1 s. ř. s. nebrání.

[56] Může se jistě zdát, že přinejmenším z pohledu žalobce je účelu soudního řízení dosaženo i bez výše uvedeného postupu – žalobou napadené rozhodnutí bylo přeci zrušeno. Kromě výše uvedených principiálních důvodů jsou ale i zde důvody ryze praktické. Pokud totiž krajský soud při zrušení žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu pro vady uvedené v § 76 odst. 1 s. ř. s. vyslovil také závěry věcné, stávají se i ty součástí závazného právního názoru krajského soudu ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. Těmto závěrům musí žalovaný čelit kasační stížností, nebo je musí následovat. Věcné závěry krajského soudu navíc mohou být nepříznivé i pro žalobce (bylo tomu tak i v posuzované věci), vzhledem k procesnímu úspěchu (zrušení správního rozhodnutí) se však žalobce nemůže dovolávat jejich přímého přezkumu ze strany NSS (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41, *Město Žamberk*, č. 3321/2016 Sb. NSS). Jakákoliv možnost polemiky s nimi se proto odkládá, a to ani ne do dalších kol správního a navazujícího soudního řízení – tam všude jsou kasačně závazné – ale až do případného přezkumu příštího rozhodnutí krajského soudu ze strany NSS. Žalobcovo procesní vítězství v této fázi řízení by nakonec mohlo být pověstným draze zaplaceným vítězstvím Pyrrhovým.

Zohlednění vady rozhodnutí bez jednání Nejvyšším správním soudem

[57] Výše uvedené závěry se promítnou také do postupu NSS v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku, jímž krajský soud bez předchozího jednání zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného pro některý z důvodů uvedený v § 76 odst. 1 s. ř. s., přičemž výslovně posoudil i jiné důvody pro zrušení rozhodnutí, aniž byly splněny podmínky podle § 51 odst. 1 s. ř. s., a to i bez kasační námitky.

[58] Podle § 109 odst. 4 platí: *Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.*

[59] V obecné rovině nelze pochybovat o tom, že NSS musí i nad rámec uplatněných kasačních důvodů přihlédnout (vedle nicotnosti správního rozhodnutí či jiného úkonu správního orgánu) k těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí krajského soudu nebo řízení, které mu předcházelo. K nim náleží jak vady hmotněprávní, tak procesní, které buď zasahují ústavně garantovaná práva jednotlivce, včetně práva na spravedlivý proces, nebo svými důsledky brání přezkumu rozhodnutí krajského soudu v mezích uplatněných kasačních důvodů. Některé z těchto důvodů byly shledány i nad doslovné znění § 109 odst. 4 s. ř. s. (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, *NATO HQ*, č.

1926/2009 Sb. NSS, ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, nebo ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, *pumelice*, č. 4562/2024 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, nebo ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15).

[60] Jak ovšem správně poukazuje předkládající senát, může-li účastník podle § 51 odst. 1 s. ř. s. předem navrhnout nebo souhlasit s rozhodnutím o věci samé bez jednání, je třeba jej i bez návrhu chránit tehdy, kdy následně se znalostí výsledku řízení před krajským soudem již na jednání netrvá?

[61] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. je právem účastníka požadovat, aby rozhodnutí o věci samé předcházelo jednání. Jde však o právo, kterého se účastníci řízení mohou vzdát, navrhnou-li či souhlasí-li na výzvu soudu s tím, aby soud, budou-li splněny další podmínky (podle úpravy rozhodné pro posuzovanou věc je takovou podmínkou, že není třeba provádět dokazování), rozhodl o věci samé bez jednání. Zákon dokonce připouští, že tohoto práva se lze vzdát i mlčky. Nesdělí-li účastník soudu v zákonné lhůtě dvou týdnů, že nesouhlasí s rozhodnutím věci bez jednání, má se za to, že souhlas udělil. O tom musí být poučen.

[62] Jakkoliv platí, co bylo uvedeno výše o obecném významu jednání pro naplnění účelu a smyslu soudního řízení, soudní řád správní tak zjevně akcentuje jeho význam pro účastníky řízení a dává jim značnou možnost ovlivnit, zda se jednání uskuteční či nikoliv.

[63] Rozšířený senát v již citovaném usnesení č. j. 7 As 93/2014-48 (bod 20) uvedl, že soudní řád správní *„vychází z toho, že účastníci řízení jsou ti, kterým je garantován spravedlivý proces, jehož důležitou součástí je právo na konání soudního jednání a přístup k němu. Jestliže oni sami se naplnění tohoto práva nedožadují, není zpravidla úkolem soudu jim toto právo „vnucovat". Orientace účastníků řízení v soudním řízení správním o žalobách není složitá. Toto řízení je ostatně koncipováno na zásadě dispoziční, která vychází z odpovědnosti účastníků za úkony, které činí. Není zatíženo zbytečným formalismem, nepředpokládá povinné právní či jiné odborné zastoupení, i když jej plnohodnotně umožňuje."*

[64] Ze zákona neplyne, že by účastník nemohl svůj souhlas s rozhodnutím bez jednání udělit i později, a to i navzdory svému předchozímu opačnému sdělení. Rozšířený senát nevidí důvod, který by tomu bránil v zásadě po celou dobu řízení před krajským soudem.

[65] Za takové situace není důvod, aby i při přezkumu rozhodnutí krajského soudu, vydaného v řízení stiženém vadou rozhodnutí bez jednání, NSS nezohlednil i následně jednoznačně vyjádřený postoj účastníka řízení, proti jehož vůli se jednání v řízení před krajským soudem nekonalo.

V.3. Shrnutí

[66] Z výše uvedených důvodů dospěl rozšířený senát k následujícím závěrům:

[67] Zruší-li soud rozhodnutí správního orgánu pro vady uvedené v § 76 odst. 1 s. ř. s. bez jednání a bez souhlasu účastníků dle § 51 odst. 1 s. ř. s., ačkoliv výslovně posoudil i jiné důvody pro zrušení rozhodnutí, jde o vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[68] Nejvyšší správní soud pro tuto vadu rozsudek krajského soudu zruší, a to i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), neplyne-li z vyjádření (dotčeného) účastníka řízení souhlas s tím, že soud rozhodl o věci samé bez jednání.

V.4. Aplikace na posuzovanou věc

[69] V posuzované věci městský soud nejprve vyzval účastníky řízení k vyjádření, zda souhlasí s tím, aby soud rozhodl o věci samé bez jednání. Zatímco žalovaný (stěžovatel) soudu sdělil svůj souhlas, žalobkyně nesouhlasila. Následně městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil, a to bez jednání, s odkazem na § 76 odst. 1 s. ř. s. V odůvodnění rozsudku konstatoval dílčí nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí správních orgánů pro neposouzení žalobkyní namítané otázky ochrany oznamovatele, a poukázal na další důvody jejich nezákonnosti, zatímco jiné žalobní námitky shledal nedůvodné.

[70] Kasační stížnost podal žalovaný. Skutečnost, že městský soud rozhodl bez jednání, přičemž hodnotil i jiné v žalobě namítané vady než podle § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s., v kasační stížnosti nenamítal.

[71] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti hodnotí rozsudek městského soudu jako věcně správný. Má za to, že městský soud se *„náležitě a přesvědčivě vypořádal se všemi skutečnostmi“*, rozsudek *„se zakládá na logickém a důkladném odůvodnění“*. Dále žalobkyně obsáhle polemizuje s obsahem kasační stížnosti žalovaného.

[72] Ve vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu žalobkyně poukazuje na délku řízení, kterou považuje za neadekvátní. Nesouhlasí s tím, aby bylo rozhodnutí městského soudu jen z procesního důvodu rozhodnutí bez jednání zrušeno a vráceno k odstranění tohoto „nedostatku“. Výslovně prohlašuje, že v průběhu soudního řízení nedošlo k porušení jejích práv, jakož ani práva žalovaného. Proto navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby vydal rozhodnutí ve věci samé a nevracel věc pouze z procesních důvodů k dalšímu řízení před městským soudem.

[73] Jak je zřejmé z rekapitulace posuzované věci, postup městského soudu je v rozporu s výše uvedenými závěry rozšířeného senátu. Vyjádření žalobkyně k postoupení věci však chápe rozšířený senát jako souhlas s tím, že městský soud rozhodl bez jednání ve smyslu výše uvedených závěrů.

[74] Z těchto důvodů není vada řízení před městským soudem spočívající v tom, že zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodů přesahujících rámec podle § 76 odst. 1 a 2 bez jednání a bez souhlasu žalobkyně podle § 51 odst. 1 s. ř. s., důvodem pro zrušení rozsudku městského soudu a nebrání posouzení kasační stížnosti žalovaného.

VI. Závěr

[75] S tímto právním názorem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc devátému senátu k projednání a rozhodnutí o kasační stížnosti.

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

pokračování

V Brně dne 13. října 2026

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu