

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **K. K.,** zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje,** se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 23. 11. 2016, č. j. 72 A 37/2014 - 79,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 23. 11. 2016, č. j. 72 A 37/2014 - 79, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Olomouce (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 3. 7. 2014, č. j. SMOL/143644/2014/OARMV/DPD/Kas, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se měl dopustit tím, že dne 15. 2. 2014 v cca 16:50 hod. neoprávněně vjel motorovým vozidlem tov. zn. Suzuki, reg. zn. X, na Horní náměstí v Olomouci, čímž nerespektoval svislou dopravní značku IP 27a „Pěší zóna“ s dodatkovým textem „IZS, MMO1, TSMO, MPO, svatby 0-24 h, cyklisté, TAXI 0-24 h, dopravní obsluha 18-10 h, potraviny 12-14h“. Za spáchání uvedeného přestupku mu správní orgán prvního stupně uložil pokutu ve výši 1 500 Kč.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 9. 2014, č. j. KUOK 84301/2014 (dále též „napadené rozhodnutí“) pro opožděnost zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci.
[4] Rozsudkem ze dne 31. 8. 2015, č. j. 72 A 37/2014 - 32, krajský soud žalobu zamítl. Tento rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2016, č. j. 7 As 254/2015 - 30, a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Rozsudkem ze dne 12. 5. 2016, č. j. 72 A 37/2014 - 49, krajský soud žalobu opětovně zamítl. I tento rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2016, č. j. 7 As 113 2016 - 23. Zdejší soud mj. uložil krajskému soudu, aby postupoval podle § 51 s. ř. s. a následně se vypořádal se všemi žalobními tvrzeními, resp. návrhy na dokazování, jelikož tyto mají relevanci k otázce včasnosti předmětného odvolání.

[6] Rozsudkem ze dne 23. 11. 2016, č. j. 72 A 37/2014 - 79, krajský soud žalobu zamítl, aniž by nařídil ústní jednání. K tomu krajský soud výslovně uvedl, že žalobci zaslal výzvu ve smyslu § 51 s. ř. s. Žalobce ve svém podání ze dne 31. 10. 2016 vyslovil nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání, neboť navrhl provedení důkazů. Protože krajský soud shledal navržené dokazování za nadbytečné a nadto pro souzenou věc irelevantní, jednání nenařizoval. Krajský soud k tomu poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48. Krajský soud se dále zabýval námitkami poukazujícími na včasnost odvolání a těm nepřisvědčil. Proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Brojil proti závěrům krajského soudu stran opožděnosti předmětného odvolání a dovozoval nerespektování závazného právního názoru stran dokazování. Krajský soud měl nařídit ve věci jednání. Stěžovatel krajskému soudu nesdělil souhlas s rozhodnutím bez jednání. Krajský soud nesprávně interpretoval usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48. Rozšířený senát se totiž vyjadřoval k tomu, zda soud je povinen nařídit jednání tehdy, pokud účastník řízení nevysloví nesouhlas s rozhodnutím bez jednání, ale pouze navrhne důkazy k provedení. V nyní projednávané věci však stěžovatel vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím bez jednání. Postupem krajského soudu došlo ke zkrácení práv stěžovatele. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost v dané věci, vážil Nejvyšší správní soud její přípustnost z hlediska ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[12] Ze zákazu opakované kasační stížnosti ovšem judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. také další výjimky, jejichž respektování zajišťuje dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu pochybení, které mohlo zkrátit práva účastníka řízení. Tak je tomu i v nyní projednávané věci, neboť stěžovatel mj. poukazoval na to, že krajský soud i přes jeho žádost nenařídil soudní jednání, čímž měl podle stěžovatele porušit § 51 s. ř. s. Ostatně stěžovatel namítal i nerespektování závazného právního názoru obsaženého ve zrušujícím rozsudku. Za této situace dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se jedná o přípustnou kasační stížnost.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda krajský soud pochybil, pokud rozhodl bez nařízení jednání.

[14] Jak vyplývá z konstantní judikatury, pravidlem při soudním rozhodování je vždy nařízení ústního jednání, aby byla zachována zásada ústnosti a veřejnosti soudního jednání (srov. též čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy). Výjimkou z této zásady je možnost soudu projednat věc bez nařízení jednání; tato výjimka však musí být vykládána s ohledem na zájmy účastníka řízení restriktivně, neboť je to účastník řízení, o jehož právech se rozhoduje, a tento účastník také s řízením disponuje. Základním vodítkem pro výklad této problematiky jsou tedy čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy, podle nichž má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem provedeným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem. Účastníkům řízení svědčí tudíž základní právo, dané jim Listinou základních práv a svobod a Ústavou, kterým je právo se ve své věci takového řízení (jednání před soudem) osobně účastnit, zpravidla bez ohledu na to, zda by jejich přítomnost měla vliv na vynesení rozhodnutí. Jestliže proto správní soud přítomnost účastníkům řízení v rozporu se zákonem neumožní, lze v jeho postupu spatřovat porušení ústavního práva, dané jim uvedeným články Listiny základních práv a svobod a Ústavou (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, dostupný na www.nalus.usoud.cz).

[15] Dále je nutno zmínit judikaturu zdejšího soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 As 61/2005 - 107, ze dne 27. 7. 2006, č. j. 2 Azs 216/2005 - 50, či ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58), ze které vyplývá, že

účastníkovi řízení nelze upřít právo na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se k věci. Pokud nejsou splněny podmínky uvedené v § 51 s. ř. s. je krajský soud povinen nařídit jednání ve věci.

[16] Podle § 51 s. ř. s. platí, že 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.

[17] Zákon tedy umožňuje, aby soud rozhodl bez nařízení jednání, ovšem pouze v případě, že to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí.

[18] Ze soudního spisu nelze dovodit, že by účastníci shodně navrhli, aby soud rozhodl bez nařízení jednání, jakož ani to, že by s takovým postupem souhlasili.

[19] Stěžovatel na výzvu soudu ve smyslu § 51 s. ř. s. sdělil, že „*nesouhlasí s rozhodnutím bez jednání, neboť navrhl provést dokazování.*“
[20] Stěžovatel tedy soudu sdělil, že nesouhlasí s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání. Za této situace neměl krajský soud rozhodnout bez jednání. K takovému postupu neopravňuje krajský soud ani usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 - 48, o které se krajský soud opřel.

[21] Toto usnesení se zabývalo tím, zda lze rozhodnout o věci bez jednání (ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.) v případě, že sice byl v řízení o žalobě učiněn souhlas s rozhodnutím bez jednání, ale některý z účastníků navrhl provedení důkazů.

[22] Rozšířený senát dospěl k závěru, že navrhne-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.

[23] Tento závěr odůvodnil tím, 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. Zejména však ukládá soudu poučovací povinnost vůči účastníkům, kteří se sami výslovně (např. v žalobě) nevyjádří ke konání soudního jednání, aby tak k výzvě soudu ve stanovené dvoutýdenní lhůtě učinili s tím, jaké důsledky bude mít jejich případné „mlčení“. Účastníci řízení mohou vcelku jednoduše dosáhnout konání soudního jednání, svůj souhlas či nesouhlas s rozhodnutím bez jednání nemusí nikterak odůvodňovat. Naproti tomu dosáhnout provedení navrhovaných důkazů (ať už nových nebo opakovaných) je vázáno na komplexní posouzení všech žalobních bodů odůvodňujících žalobcovo tvrzení, že u něj došlo ke zkrácení veřejných subjektivních práv přímo nebo v důsledku porušení jeho práv v předchozím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (zpravidla rozhodnutím – srov. § 65 s. ř. s.), a jejich důvodnosti. Zjistí-li soud při přezkumu

správního rozhodnutí, že skutkový stav byl správním orgánem správně a úplně zjištěn a po právní stránce správně posouzen, a to po bezvadném řízení, dojde zpravidla k závěru, že žaloba není důvodná. Stejně tak soud postupuje, zjistí-li, že správní orgán není nečinný nebo, že k tvrzenému zásahu nedošlo nebo nebyl nezákonný. Nutnost provádění důkazů je zde samozřejmě modifikována skutečností, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Případný požadavek na provedení důkazů není ani v podmínkách tzv. plné soudní jurisdikce „automatickým" nárokem na jakousi revizi předešlého správního řízení, protože soudní řízení není jeho pokračováním, nýbrž samostatným a nezávislým přezkumem. Úvahu o (ne)provedení důkazů tedy soud činí samostatně a nezávisle na otázce, zda bude rozhodovat s jednáním ve věci samé či bez jeho konání. Pochopitelně, dojde-li k závěru o nutnosti provádět dokazování, jednání ve věci nařídit musí, bez ohledu na případný postoj účastníků řízení, protože důkazy se provádějí při jednání. Přisuzovat účastníku řízení vůli konat jednání v situaci, kdy sice v žalobě navrhl provedení důkazů, ale k otázce konání soudního jednání se vůbec nevyjádřil, by znamenalo konstruovat postoj, který, ač tak mohl učinit, sám nebo po poučení na výzvu soudu, neučinil. Konání soudního jednání, které nikdo z účastníků nepožadoval a které ani soud konat nehodlal, neboť dospěl k závěru o neprovádění důkazů, by bylo proti smyslu a účelu soudního řízení, které nemá nad nutnou míru jeho účastníky zbytečně zatěžovat, není-li to potřebné.

[24] Z citovaného usnesení rozšířeného senátu tedy nelze dovozovat, že by i sdělení nesouhlasu s rozhodnutím bez nařízení jednání (jako tomu bylo v nyní projednávaném případě) opravňovalo soud k rozhodnutí věci bez nařízení jednání. Rozšířený senát se zabýval pouze otázkou, zda je povinností soudu nařídit jednání za situace, kdy účastník řízení navrhne provedené důkazů (a nesdělí svůj nesouhlas s postupem ve smyslu § 51 s. ř. s.).

[25] V dané věci účastník řízení na výzvu soudu ve smyslu § 51 s. ř. s. sdělil svůj nesouhlas s rozhodnutím bez jednání. Skutečnost, že svůj nesouhlas odůvodnil tím, že navrhl provést dokazování, na sděleném nesouhlasu nic nemění. Účastník řízení nemusí svůj nesouhlas nijak odůvodňovat. Pokud sdělí na výzvu soudu ve smyslu § 51 s. ř. s. svůj nesouhlas, je povinností soudu nařídit jednání. Podrobněji viz výše.

[26] Krajský soud však i přes sdělený nesouhlas rozhodl bez nařízení jednání. Tímto postupem byl stěžovatel jako účastník řízení zkrácen na svých právech, tj. mimo jiné zúčastnit se ústního jednání, přednést svou žalobu, navrhnout doplnění dokazování, vyjádřit se k provedeným důkazům, přednést závěrečnou řeč (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 115 a násl. o. s. ř. v návaznosti na § 64 s. ř. s.).

[27] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem bylo založeno na zásadní procesní vadě, která ve svém důsledku mohla vést k nezákonnému rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud se v důsledku uvedené zásadní vady řízení nezabýval dalšími kasačními námitkami stěžovatele, neboť by to za tohoto procesního stavu bylo přinejmenším nadbytečné (shodně nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04 a ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, oba dostupné na www.nalus.usoud.cz).

[28] Z výše uvedených důvodů zdejší soud podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 4 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Primárním úkolem krajského soudu budu zaslat účastníkům řízení výzvu ve smyslu § 51 s. ř. s. Pokud nebudou jednoznačně splněny podmínky pro rozhodování bez jednání, nařídí krajský soud jednání. Následně se důkladně vypořádá se všemi žalobními tvrzeními, resp. návrhy na dokazování, jelikož tyto mají relevanci k otázce včasnosti předmětného odvolání. Při vypořádávání námitek se bude krajský soud nadále držet judikatury Nejvyššího správního soudu, jež obdobné případy opakovaně řešila. Z důvodu, že rozsudky krajského soudu jsou opakovaně rušeny pro zásadní procesní pochybení, bude na místě, aby krajský soud věci věnovat skutečně náležitou pozornost a plně respektoval práva účastníků řízení (vč. práva zúčastnit se ústního jednání).

[29] O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[30] 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. března 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu