



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Marcely Rouskové a JUDr. Hany Pipkové v právní věci žalobce: **STK Servis s.r.o.**, se sídlem v Plzni, náměstí Republiky 30, IČ: 264 11 261, zastoupeného Mgr. Tomášem Černým, advokátem, se sídlem v Praze 8, Sokolovská 161, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem v Praze 1, nábřeží Ludvíka Svobody 12/1222, o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 10. 6. 2009, č. j. 74/2006-810-RK/17,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí ministra dopravy ze dne 10. 6. 2009, č. j. 74/2006-810-RK/17 se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7.808,- Kč a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Tomáše Černého, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u zdejšího soudu se žalobce domáhá přezkoumání rozhodnutí ministra dopravy (dále jen „Ministr“) ze dne 10. 6. 2009, č. j. 74/2006-810-RK/17, jímž bylo změněno rozhodnutí Ministerstva dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 9. 2006, č. j. 72/2006-150-STK3/4, tak, že za výrokovou větu „rozhodnutí č.j. DSH/8252/06 ze dne 14. 7. 2006 se zrušuje“ byl vložen text: „a věc se vrací Krajskému úřadu Plzeňského kraje“, a ve zbytku bylo rozhodnutí potvrzeno.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a bylo jím zrušeno rozhodnutí Krajského

úřadu Plzeňského kraje (dále jen „Krajský úřad“) ze dne 14. 7. 2006, č. j. DSH/8252/06, jímž bylo žalobci uděleno oprávnění k provozování stanice technické kontroly pro osobní a užitkové automobily (dále jen „STK“). Důvodem zrušení byla zjevná nezákonnost rozhodnutí Krajského úřadu, neboť nebyly splněny zákonem stanovené podmínky pro jeho vydání, konkrétně podmínka obsažená v § 54 odst. 3 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, dle níž může krajský úřad udělit oprávnění jen tehdy, je-li záměr provozovat STK v souladu se stanoveným způsobem a rozsahem pokrytí správního obvodu činností STK.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 13. 9. 2006 podal žalobce rozklad, jenž byl zamítnut rozhodnutím Ministra ze dne 13. 12. 2006. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce správní žalobu k Městskému soudu v Praze.

Zdejší soud rozsudkem ze dne 15. 10. 2008, č. j. 9Ca 67/2007 – 46, rozhodnutí Ministra ze dne 13. 9. 2006 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvod ke zrušení zdejší soud shledal toliko v pochybení ve způsobu rozhodování, neboť okolnosti případu Ministru neumožňovaly, aby podaný rozklad zamítl a prvostupňové rozhodnutí, jímž bylo zrušeno žalobci udělené oprávnění, potvrdil. Správní orgán I. stupně totiž namísto toho, aby konstatoval nezákonnost vydaného oprávnění pro jeho nepřezkoumatelnost v závěrečných úvahách o možnostech provozu nové STK z hlediska ustanovení § 54 odst. 3 správního řádu, přímo dospěl k jinému věcnému posouzení věci na základě výpočtů a srovnání, které v rámci výkoné pravomoci náleželo výlučně krajskému úřadu. Zdejší soud dále uvedl, že v řízení o žádosti není možné udělené oprávnění zrušit, aniž by věc byla vrácena k novému projednání žádosti, neboť by tak žadatel nesl náklady nesprávného rozhodnutí správních orgánů. Z uvedených důvodů soud shledal, že nové rozhodnutí žalovaného ministerstva spočívající ve vrácení věci krajskému úřadu je v souladu se smyslem ustanovení § 98 (§ 97 odst. 3) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, vedoucím k nápravě, který je třeba upřednostnit před jiným, toliko formálním ustanovením správního řádu o formě rozhodnutí v rozkladovém řízení, jež na procesní okolnosti, jaké se vyskytly v souzeném případě, nepamatuje a jeho striktní aplikace by byla v této konkrétní věci na újmu zásady procesní ekonomie.

Ministr následně rozhodl o podaném rozkladu způsobem uvedeným výše, a proti tomuto rozhodnutí směřuje nyní projednávaná žaloba.

Žalobce vytýká napadenému rozhodnutí zásadní rozpor s platnou právní úpravou. Ministr se sice odvolává na pro něj závazný právní názor soudu, avšak z odůvodnění je dle žalobce zřejmé, že se ze strany Ministra jedná o jeho nepochopení.

Žalobce upozorňuje na to, že se v řízení o rozkladu rovněž uplatňuje kasační princip, který neumožňuje nadřízenému orgánu přezkoumávané rozhodnutí změnit, nýbrž vyžaduje, aby je pouze zrušil a věc vrátil s vytčenými vadami k novému rozhodnutí. Ustanovení § 152 odst. 5 správního řádu obsahuje taxativní výčet způsobů rozhodnutí v řízení o rozkladu, a to 1) zrušení rozhodnutí, 2) zrušení se změnou, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, anebo 3) zamítnutí rozkladu. V literatuře ani ve správní praxi se nevyskytuje jiný výklad tohoto zcela jasného ustanovení. Analogie s rozhodováním v odvolacím řízení dle § 152 odst. 4 je rovněž vyloučena, neboť toto

ustanovení hovoří toliko o analogii řízení, nikoli ve způsobu rozhodování, nadto by v opačném případě bylo ustanovení odstavce 5 nelogické.

Od citovaného ustanovení se poněkud extenzivním výkladem odchýlil ve svém rozsudku již Městský soud v Praze, když jej označil za „toliko formální“ a své odůvodnění opřel o zásadu procesní ekonomie. Soud však zcela pominul zásadu zakotvenou v § 2 odst. 3 správního řádu, která správní orgán zavazuje, aby šetřil práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy dotčených osob a zasahoval do nich jen v nezbytné míře. Jednou z konkretizací této zásady je pak ust. § 97 odst. 2 správního řádu, které v zájmu právní jistoty limituje prvoinstanční rozhodnutí v přezkumném řízení patnáctiměsíční lhůtou běžící od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí, která již byla dávno překročena. Bylo by absurdní, kdyby mělo být do práv, která z této úpravy pro žalobce vyplývají, zasahováno právě s odkazem na zásadu ekonomie řízení.

Žalobce považuje vzhledem k uvedenému za jediný možný postup, aby bylo o rozkladu rozhodnuto v rámci pravidel stanovených v § 152 odst. 5 správního řádu, tedy tak, že bude napadené rozhodnutí zrušeno, případně že bude věc po zrušení vrácena správnímu orgánu I. stupně, načež tomu nezbude než věc s poukazem k § 97 odst. 2 správního řádu zastavit. Právě takovým způsobem utrpí procesní ekonomie nejméně. S touto argumentací se však Ministr v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně nevypořádal.

Žalobce rovněž upozorňuje na to, že správní orgány postupovaly v rozporu s ustanovením § 94 odst. 4 správního řádu, který přezkumnému orgánu ukládá ponechat v platnosti jinak nezákonné rozhodnutí, neutrpí-li veřejný zájem oproti újmě, která by zrušením vznikla účastníku řízení, avšak Ministr v závěru svého odůvodnění odkazuje na nutnost přezkoumání veřejného zájmu prvoinstančním orgánem. Dle názoru žalobce se jedná o další nepochopení rozhodnutí soudu ze strany Ministra: lakonické postoupení této problematiky by bylo v naprostém rozporu se smyslem předmětné právní úpravy, správní řád navíc nic takového orgánu, který rozhoduje v prvním stupni, neukládá.

Na základě shora uvedeného žalobce navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a dále aby uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření co do věcné argumentace odkazuje na své vyjádření k žalobě v předchozím řízení před soudem. V dalším pak žalovaný odkazuje na shora citovaný rozsudek Městského soudu v Praze v tomto řízení, dle něhož byl jediným pochybením správního orgánu toliko zrušující způsob rozhodnutí. V tomto rozsudku je konstatována zcela zjevná nezákonnost rozhodnutí o udělení oprávnění, resp. jeho nepřezkoumatelnost, a skutečnost, že žalovaný nepochybil, když vedl zkrácené přezkumné řízení dle § 98 správního řádu. Obdobně soud podle žalovaného nepřisvědčil námitkám žalobce, že by bylo na místě ponechat vydané oprávnění v platnosti, ani nepovažoval za jednoznačnou existenci dobré víry na straně žalobce.

Dle názoru žalovaného jedině, co mu soud vytkl, bylo pochybení ve způsobu rozhodování. Současně uvedl, že účelem zkráceného přezkumného řízení je znovu otevřít

řízení o podané žádosti a tuto žádost znovu v souladu se zákonem posoudit. Žalovaný je právním názorem soudu vázán, a proto v intencích uvedeného rozsudku a s ohledem na zásadu procesní ekonomie stanovenou v § 6 odst. 2 správního řádu své předchozí pochybení tímto žalobou napadeným rozhodnutím napravil. Z výše uvedených důvodů navrhuje žalovaný soudu podanou žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Městský soud v Praze (dále jen „soud“) nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů a vycházel při tom ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí dle § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, když žalobce a žalovaný ve stanovené lhůtě dvou týdnů nevyjádřili svůj nesouhlas s takovým projednáním věci (ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.).

Soud posoudil věc následovně.

První žalobcovou námitkou je, že Ministr rozhodl v napadeném rozhodnutí způsobem, který zákon nepřipouští. Možné způsoby rozhodnutí v řízení o rozkladu jsou taxativně vypočteny v § 152 odst. 5 správního řádu a možnost změny rozhodnutí, aniž by se tím vyhovělo rozkladu, se mezi nimi nevyskytuje. Nepřípustně extenzivního výkladu tohoto zcela jasného ustanovení se dle názoru žalobce dopustil již zdejší soud v předchozím rozhodnutí v dané věci, když umožnil v zájmu zásady ekonomie řízení odchýlení se od něj jako od toliko formálního ustanovení.

Soud k tomu předesílá, že se žalobce mýlí, když uvádí, že se v literatuře ani v praxi nevyskytují výklady, které by dovozovaly možnost rozhodnout v řízení o rozkladu jinak, než stanoví § 152 odst. 5 správního řádu. Toto rozhodnutí je v právní nauce naopak předmětem živé polemiky a jeho doslovný výklad bývá často odmítán (na př. Vedral, J.: *Správní řád: Komentář*, 2. vydání. BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 1203 – 1207; Vopálka, V.: *Správní řízení*. In: Hendrych a kolektiv: *Správní právo. Obecná část*, 7. vydání. C. H. Beck, Praha 2006, str. 291; Žáčková M.: *K rozhodnutí o podaném rozkladu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád*. In: *Nový správní řád*. ASPI, Praha 2005, str. 175), a to zejména pro důsledky, které z něj vyplývají; výmluvný je v tomto ohledu i postoj zákonodárce vyplývající z později přijatých zvláštních právních předpisů, které s řízením o rozkladu rovněž počítají (o podrobnostech bude pojednáno níže).

Dle § 152 odst. 5 správního řádu lze v řízení o rozkladu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak,

a) rozhodnutí zrušit nebo změnit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas, nebo

b) rozklad zamítnout.

Právní úprava řízení o rozkladu byla zřejmě formulována co do rozsahu omezujícím způsobem po vzoru autoremedury (§ 87 správního řádu) a, jak vyplývá z důvodové zprávy ke správnímu řádu, s vědomím, že jelikož o rozkladu rozhoduje stejný správní orgán, který vydal rozkladem napadené rozhodnutí (funkčně příslušným je vedoucí tohoto orgánu), účastník řízení je ve správním řízení fakticky připraven o jednu instanci a ochranu by měl hledat především v řízení před soudem. Tuto představu se však naplnit nepodařilo, neboť právní úprava rozkladového řízení nebyla do správního řádu organicky včleněna. Řízení o rozkladu je v podstatě alternativou odvolacího řízení, což správní řád vyjadřuje v ust. § 152 odst. 4 slovy, že pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání, pokud to nevyklučuje povaha věci. Doslovný výklad ustanovení o způsobech rozhodnutí v rozkladovém řízení by vedl ke značně absurdním důsledkům, jež by se dostávaly do rozporu s jinými ustanoveními správního řádu, včetně základních zásad činnosti správních orgánů.

Při užití výlučně gramatického výkladu ust. § 152 odst. 5 správního řádu by se podmínka vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému z účastníků – pokud s tím všichni dotčení nevysloví souhlas – vztahovala nejen na možnost změny rozkladem napadeného rozhodnutí, nýbrž rovněž na možnost jeho zrušení. To by vedlo na př. k takové situaci, že by správní orgán musel potvrdit rozhodnutí, které by bylo z části v rozporu s právními předpisy, jen proto, že by se účastník řízení domáhal zrušení celého rozhodnutí. Obdobně by nebylo možné v řízení o rozkladu zrušit zjevně nezákonné rozhodnutí v případech, kdy by bylo podáno rozkladů více a každý z účastníků řízení by se v něm domáhal něčeho jiného.

Žalobce považuje v dané věci za správný takový postup, že by bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně v řízení o rozkladu zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, které by bylo následně s ohledem na ust. § 97 odst. 2 správního řádu zastaveno. Rovněž takový postup však odporuje liteře ust. § 152 odst. 5, které po zrušení rozhodnutí nepředpokládá možnost vrácení řízení správnímu orgánu, jehož rozhodnutí bylo zrušeno. Tato nemožnost by však ústila v další nepřijatelné důsledky: např. v případě, že by bylo v rozkladovém řízení zrušeno nezákonné rozhodnutí o žádosti a věc nebyla vrácena k novému projednání, byl by žadatel odkázán na nové podání žádosti, což by pro něj bylo náročnější časově i finančně; není však možné, aby byl za pochybení správního orgánu prvního stupně postihován účastník řízení, a sice tak, že by mu byla odepřena možnost nového projednání žádosti.

V projednávané věci by bylo při použití výlučně gramatického výkladu jedinou možností, pokud správní orgán plně nevyhověl rozkladu, zamítnutí rozkladu a potvrzení nezákonného rozhodnutí, což by bylo v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu (zásada legality).

Uvedených nedostatků právní úpravy řízení o rozkladu ve správním řádu si byl patrně vědom rovněž zákonodárce, když v později přijatých zvláštních zákonech, které s řízením o rozkladu počítají, použití § 152 odst. 5 správního řádu vylučuje, takže se v těchto řízeních o rozkladu použije obecná úprava rozhodování v odvolacím řízení (§ 90 správního řádu). Konkrétně se jedná např. o § 6 odst. 1 zákona č. 155/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, § 45 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, § 96 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona.

Na základě výše uvedeného soud konstatuje, že pod pojmem zrušení rozhodnutí je třeba s ohledem na smysl a účel rozkladového řízení, které je zvláštní alternativou řízení odvolacího, rozumět jednak zrušení rozhodnutí nebo jeho části a zastavení řízení [§ 90 odst. 1 písm. a)], jednak zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání [§ 90 odst. 1 písm. b)]. Podmínka úplného vyhovění rozkladu a nezpůsobení újmy žádnému účastníku (ledaže všichni, jichž se to týká, souhlasí) se vztahuje pouze ke změně rozhodnutí. Způsobením újmy účastníkovi řízení je pak třeba rozumět jak újmu ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c), tedy „*újmu z důvodu ztráty možnosti odvolat se*“, tak újmu podle § 90 odst. 3 písm. c), tedy „*změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*“. (K tomuto závěru dospěl taktéž poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu na svém zasedání dne 5. 12. 2005 ve svém Závěru č. 21, dostupném z www.mvcr.cz.)

Mezi možné způsoby rozhodnutí v řízení o rozkladu tudíž spadá rovněž zrušení rozhodnutí a zastavení řízení nebo zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání správnímu orgánu I. stupně. Tento závěr byl vyjádřen v předchozím rozsudku zdejšího soudu v dané věci slovy: „*Protože ani žalovaný správní orgán v napadeném rozkladovém řízení neodstranil vady rozhodnutí vydaného ministerstvem, Městský soud v Praze podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil napadené rozhodnutí a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Soud tak učinil při vědomí, že i v řízení o rozkladu je žalovaný oprávněn vydat rozhodnutí o zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení, jestliže povaha věci jiné rozhodnutí vylučuje.*“ (Podtrženo dodatečně.) Právě tímto způsobem je třeba rozumět formulaci soudu, že je možné se odchýlit od „*toliko formální[ho] ustanovení správního řádu o formě rozhodnutí v rozkladovém řízení*“. Ministr se tudíž nepřidržel závazného právního názoru soudu, když namísto aby rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, rozhodnutí změnil, ač mu to ustanovení o rozhodnutí v rozkladovém řízení takovou možnost nedávají. Tímto pochybením Ministra je dán důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí.

Ministr svůj postup v napadeném rozhodnutí odůvodnil tím, že kdyby rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, správní orgán I. stupně by musel následně přezkumné řízení v souladu s § 97 odst. 2 správního řádu zastavit, neboť již uplynula patnáctiměsíční lhůta pro vydání prvostupňového rozhodnutí v přezkumném řízení (tato lhůta uplynula 20. 10. 2007). Tento názor zastává rovněž žalobce, dle něž je citované ustanovení konkretizací zásady ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu) a jiný postup by znamenal zásah do jeho nezcizitelného práva na právní jistotu časového omezení zásahu do pravomocně přiznaných práv. Zdejší soud se touto právní otázkou ve svém předchozím rozsudku nezabýval, neboť v řízení do tehdejší doby nevystala, nyní je však nezbytné ji s ohledem na další průběh správního řízení vypořádat.

Dle ustanovení § 97 odst. 2 správního řádu „*[r]ozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu*“. Z díkce citovaného ustanovení nicméně není jednoznačně určité, zda se tato lhůta vztahuje pouze na první, nebo rovněž na jakékoli další prvoinstanční rozhodnutí v přezkumném řízení. Pro naposled uvedenou variantu hovoří skutečnost, že by při odlišném výkladu mohlo být konečné rozhodnutí v přezkumném řízení vydáno až po několika letech (jak se to ostatně může přihodit i v projednávané věci), což by představovalo významně

silnější zásah do právní jistoty a práv nabytých osobami, které mohou být rozhodnutím v přezkumném řízení dotčeny. Pro první variantu hovoří naopak to, že by v případě vad obsažených v prvoinstančním rozhodnutím v přezkumném řízení, pro které bylo toto rozhodnutí později zrušeno, reálně hrozilo, že tyto vady nebudou kvůli uvedené lhůtě odstraněny a řízení bude pouze zastaveno, čímž zůstane v platnosti rozhodnutí vydané v rozporu s právními předpisy. Významné v tomto ohledu je, že úprava přezkumného řízení ve správním řádu obsahuje kromě mechanických záruk v podobě pevně stanovených lhůt (§ 96 odst. 1 a § 97 odst. 2) rovněž další záruku proti zásahům do právní jistoty dotčených osob, a to § 94 odst. 4, který správnímu orgánu ukládá vypořádat se v rozhodnutí s přiměřeností újmy vzniklé dotčeným osobám, a odstavec 5 téhož ustanovení, který správnímu orgánu ukládá v přezkumném řízení šetřit práva nabytá v dobré víře.

Povahou lhůty obsažené v § 97 odst. 2 se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010 – 232 (všechny zde citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné z www.nssoud.cz), a dospěl k závěru, že podmínka dodržení patnáctiměsíční lhůty se vztahuje pouze na „první“ prvoinstanční rozhodnutí vydané v jednom přezkumném řízení, nikoli však na „druhé“ či další takové rozhodnutí. Nejvyšší správní soud k odůvodnění tohoto závěr uvedl mimo jiné toto: *„Uvedený závěr vyplývá z povahy dvojinstančního přezkumného řízení, v němž se na rozhodování odvolacího orgánu zásadně vztahují ust. § 90 správního řádu, který se zrušením prvoinstančního rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání v odst. 1 písm. c) jako s velmi častou alternativou počítá. Vyloučení možnosti odvolacího orgánu využít v přezkumném řízení tuto alternativu jen proto, že při novém projednání by prvoinstanční orgán „narazil“ na patnáctiměsíční lhůtu a musel přezkumné řízení podle ust. § 97 odst. 2 věty druhé správního řádu zastavit, by vedlo k nutnosti vykládat oprávnění odvolacího orgánu v přezkumném řízení tak, že má vždy [tj. i když by tomu jinak bránily vylučující důvody podle § 90 odst. 1 písm. c) část věty za prvním středníkem správního řádu] oprávnění ke změně prvoinstančního rozhodnutí. Takový výklad je však nepřijatelný, neboť by bez zákonného podkladu zcela zásadním způsobem modifikoval povahu odvolacího řízení a uplatnění zásady dvojinstančnosti v přezkumné řízení oproti běžnému správnímu řízení. Proto je nutno podmínky uplatnění důvodu k zastavení přezkumného řízení pro uplynutí patnáctiměsíční lhůty podle ust. § 97 odst. 2 správního řádu vykládat restriktivně, a sice tak, že pouze první v přezkumném řízení vydané prvoinstanční rozhodnutí je nutno vydat v této lhůtě.“* Dále Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl: *„Vzhledem k tomu, že v přezkumném řízení může být rozhodováno i o otázkách týkajících základních práv a svobod, které nesmějí být vyloučeny ze soudního přezkumu, je třeba odmítnout takovou interpretaci ust. § 97 odst. 2 správního řádu, která by vedla k absurdnímu důsledku, že po rozhodování soudů ve správním soudnictví by vytknutá pochybení nebyla odstraněna a řízení by bylo pouze zastaveno bez ohledu na závazný právní názor vyslovený soudem. V daném případě by následné zastavení přezkumného řízení vedlo k neodstranění vytknutých vad a nevyřešení stěžejní právní otázky, což lze považovat za neposkytnutí reálné a účinné soudní ochrany.“*

Zdejší soud se s tímto posouzením ztotožňuje a konstatuje, že lhůta patnácti měsíců se vztahuje pouze na první prvoinstanční rozhodnutí v řízení o rozkladu. Nic tedy nebrání takovému postupu správních orgánů, kdy je v řízení o rozkladu rozhodnutí vydané v přezkumném řízení zrušeno, věc je vrácena k dalšímu řízení prvoinstančnímu správnímu orgánu, a ten následně v přezkumném řízení opětovně rozhodne, byť i po více než patnácti měsících uplynulých od právní moci rozhodnutí, které je v přezkumném řízení přezkoumáváno.

Druhá žalobcová námitka spočívá v tom, že správní orgány v přezkumném řízení nedostály své povinnosti poměřovat újmy hrozící účastníkovi řízení s újmou hrozící veřejnému zájmu, jak jim ukládá § 94 odst. 4 správního řádu.

Dle ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu *„jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví“*.

V projednávané věci bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 13. 9. 2006 vydáno v rámci zkráceného přezkumného řízení dle § 98 správního řádu, v němž je prvním úkonem správního orgánu vydání rozhodnutí dle § 97 odst. 1 správního řádu. V právní nauce se objevuje rovněž názor, že se na zkrácené přezkumné řízení ustanovení § 94 odst. 4 nevztahuje, neboť uvedené posouzení lze provést až po zahájení přezkumného řízení, tedy ve zkráceném přezkumném řízení k němu není příležitost; postup dle § 94 odst. 4 přitom nelze chápat ani jako jednu z „ostatních podmínek“ pro přezkumné řízení, jejichž splnění vyžaduje § 98 správního řádu, neboť „nezkrácené“ přezkumné řízení lze zahájit i bez jejího splnění; uvedená úvaha má místo až v jeho rámci (Vedral, J.: *Správní řád: Komentář*, 2. vydání. BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 817). Tento přístup by však dle mínění zdejšího soudu založil neodůvodněný rozdíl mezi „nezkráceným“ přezkumným řízením a zkráceným přezkumným řízením, a to v tom, na základě kterých hledisek bude přezkumný orgán rozhodovat, zda má být konkrétní rozhodnutí zrušeno nebo nikoli. Zatímco v „nezkráceném“ přezkumném řízení by mohlo být zrušeno jen rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, a zároveň by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu; ve zkráceném přezkumném řízení by byl jediným hlediskem soulad rozhodnutí s právními předpisy, bez ohledu na to, jaká újma zrušením rozhodnutí vznikne účastníkovi řízení, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře (ust. § 94 odst. 5 správního řádu, požadující, aby správní orgán šetřil práva nabytá v dobré víře, neposkytuje stejně účinnou ochranu). Tento přístup ve svém důsledku vede k neodůvodněné diskriminaci mezi účastníky původních řízení, z nichž vzešla rozhodnutí jsou předmětem přezkumného řízení. Rozhodnutí, zda se povede „nezkrácené“, nebo zkrácené přezkumné řízení, přitom leží – za předpokladu, že jsou splněny podmínky pro vedení naposled jmenovaného – v rukou přezkumného správního orgánu a není přezkoumatelné. Tento výklad ustanovení o přezkumném řízení proto zdejší soud považuje za nepřipustný.

Ačkoli se v případě úvahy dle § 94 odst. 4 správního řádu logicky nemůže jednat o podmínku přezkumného řízení v doslovném slova smyslu (kdyby tomu tak bylo, musela by zahájení „nezkráceného“ přezkumného řízení předcházet, dle § 94 odst. 4 má však místo až po jeho zahájení), je na ni třeba jako na jeho podmínku nahlížet, neboť jen takový výklad je v souladu s účelem úpravy přezkumného řízení a nevede k nepřipustným důsledkům popsaným výše. Rovněž Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zaujímá stanovisko, že bez ohledu na to, zda je vedeno „nezkrácené“ nebo zkrácené přezkumné řízení, je třeba dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé, a přezkoumávající orgán musí i v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy dbát na zachování

zásady proporcionality vyjádřené v § 94 odst. 4 správního řádu (srov. např. rozsudek ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010 – 232, nebo rozsudek ze dne 1. 3. 2011, č. j. 1 As 8/2011 – 64; v těchto věcech správní orgány rozhodly ve zkráceném přezkumném řízení, přesto nebyly zproštěny povinnosti provést úvahu dle § 94 odst. 4 správního řádu).

Ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu přitom nabývá na důležitosti s ohledem na shora provedený výklad § 97 odst. 2, dle něhož se patnáctiměsíční lhůta pro vydání rozhodnutí vztahuje pouze na první prvoinstanční rozhodnutí v přezkumném řízení. Ustanovení § 94 odst. 4 pak představuje hlavní záruku ochrany práv nabytých v dobré víře účastníkem řízení, když přezkumnému orgánu ukládá, aby přihlédl rovněž k újmě, která v důsledku zrušení rozhodnutí hrozí. Doba, která uplynula od právní moci rozhodnutí, jež má být v přezkumném řízení zrušeno, je přitom jedním z faktorů, které musejí správní orgány do své úvahy zahrnout.

Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí ze dne 13. 9. 2006 vyložil, v čem spatřuje veřejný zájem, jemuž by vznikla v důsledku rozhodnutí Krajského úřadu újma, avšak dále jen konstatoval, že tento veřejný zájem upřednostnil před ochranou práv nabytých účastníkem řízení v dobré víře, aniž by újmu na těchto právech s újmou hroící uvedenému veřejnému zájmu jakkoli poměřoval, resp. aby se vůbec pokusil o zhodnocení újmy hroící účastníku řízení; v rozhodnutí tedy chybí úvaha vyžadovaná ust. § 94 odst. 4, bez níž správní orgán nemohl posoudit, zda je možné rozhodnutí Krajského úřadu vůbec zrušit. Tento nedostatek Ministr ve svém rozhodnutí ze dne 13. 12. 2006 neodstranil, a proto zdejší soud ve svém předchozím rozhodnutí ve věci uvedl, že *„za stavu řízení, které ohledně oprávnění žalobce nebylo úplné, a jeho práva oproti zajištění veřejného zájmu provozem dosavadních STK nebyla náležitě posouzena, bude i námitka postupu správního orgánu podle § 94 odst. 4 správního řádu předmětem dalšího řízení“*. Ministr v napadeném rozhodnutí k této námitce toliko citoval předchozí rozsudek zdejšího soudu ve věci s tím, že soud této námitce žalobce nepřisvědčil.

Zdejší soud ve svém předchozím rozsudku nemohl posoudit, zda byla splněna podmínka stanovená v § 94 odst. 4 správního řádu pro zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení, neboť správní orgány neprovedly úvahu tímto ustanovením vyžadovanou. Správní orgány v přezkumném řízení nemohly nahradit meritorní úvahu chybějící v přezkoumávaném rozhodnutí Krajského úřadu, neboť ta je vyhrazena Krajskému úřadu (úloha ministerstva je pouze dozorová), a nemohly tedy náležitě zhodnotit veřejný zájem na zřízení nové STK v porovnání s ostatními činnými STK ve správním obvodu. S tímto konkrétním veřejným zájmem tudíž újmu potenciálně vzniklou žalobci v dané věci porovnat nelze. Soud nicméně podotýká, že ust. § 94 odst. 4 jsou chráněna toliko práva nabytá z rozhodnutí v dobré víře, a jestliže by správní orgány dospěly k závěru, že – vzhledem ke specifickým okolnostem případu, na které upozornily v předchozím řízení správní orgány i soud – na straně žalobce dobrá víra, která je širším pojmem než presumpce správnosti rozhodnutí, neexistovala, ochrana tímto ustanovením by mu poskytnuta nebyla. Soudem uvedené argumenty jsou pro správní orgán toliko vodítkem, neboť je na správním orgánu, aby úvahu týkající se ust. § 94 odst. 4 v dalším řízení provedl.

Soud uzavírá, že Ministr v žalobou napadeném rozhodnutí rozhodl způsobem, který zákon nepřipouští, a dostatečně se nevypořádal s námitkou žalobce týkající se uplatnění ust. § 94 odst. 4 správního řádu, čímž zatížil správní řízení i své rozhodnutí vadami způsobujícími nezákonnost napadeného rozhodnutí. Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení (§ 78 odst. 1 soudního řádu správního).

Na základě shora uvedených důvodů soud tudíž rozhodnutí Ministra zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 soudního řádu správního). Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 soudního řádu správního).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení.

Náklady řízení, které vznikly žalobci, jsou tvořeny jednak odměnou jeho právního zástupce, jednak zaplaceným soudním poplatkem. Náklady na zastoupení jsou tvořeny odměnou za dva úkony právní služby po 2.100,- Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání soudu – žaloba) dle § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve spojení s § 7 advokátního tarifu, a dvěma paušálními náhradami hotových výdajů po 300,- Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Protože ustanovený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se takto vypočtená částka 4.800,- Kč o částku odpovídající dani, kterou je tato osoba povinná z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 8 s. ř. s.). Částka daně vypočtená podle § 37 písm. a) a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb. činí 1.008,- Kč. Žalobce dále zaplatil soudní poplatek ve výši 2.000,-Kč. Žalobci se tudíž přiznává náhrada nákladů řízení v celkové výši 7.808,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 23. ledna 2013

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:

Simona Štěpinová