



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Viktora Kučery (soudce zpravodaj) a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Dopravní společnost Zlín-Otrokovice, s.r.o.**, se sídlem Podvesná XVII/3833, Zlín, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, odbor veřejné dopravy, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2016, č. j. 18/2016-190-STSP/5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2018, č. j. 30 A 97/2016 – 45,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2018, č. j. 30 A 97/2016 – 45, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru veřejné dopravy, ze dne 20. 4. 2016, č. j. 18/2016-190-STSP/5, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 24 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Radka Ondruše, advokáta se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2016, č. j. 18/2016-190-STSP/5.

[2] Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a současně potvrdil usnesení Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále jen „dopravní úřad“), ze dne 3. 3. 2016, č. j. KUZL 17288/2016, kterým bylo rozhodnuto dle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že stěžovatel není účastníkem řízení o uložení pokuty za porušení zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o silniční dopravě), vedeném se společností STUDENT AGENCY k. s.

[3] Ve dnech 17. 12. 2015, 29. 1. 2016 a 5. 2. 2016 provedl dopravní úřad státní odborný dozor, na jehož základě pojal podezření z porušení zákona o silniční dopravě (§ 9 odst. 2 písm. a) a § 10 odst. 1 písm. a)] ze strany dopravce – společnosti STUDENT AGENCY k. s. Současně v dané věci obdržel dopravní úřad od stěžovatele podnět k zahájení správního (sankčního) řízení s uvedenou společností s tím, že stěžovatel se cítí být účastníkem tohoto řízení v pozici poškozeného a žádá, aby byl vyrozuměn o způsobu vyřízení věci. Následně dne 2. 3. 2016 dopravní úřad zahájil se společností STUDENT AGENCY k. s. shora zmíněné správní řízení o uložení pokuty pro porušení silničního zákona, jehož jediným účastníkem je tato společnost – viz výše citované usnesení dopravního úřadu, dle něhož stěžovatel není a nemůže být účastníkem tohoto řízení z moci úřední. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel tzv. blanketní odvolání – tedy odvolání bez uvedení konkrétních odvolacích důvodů, které dopravní úřad rovnou předložil žalovanému odvolacímu orgánu; ten ho zamítl za současného potvrzení napadeného usnesení, u něhož neshledal rozpor s právními předpisy nebo věcnou nesprávnost.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu, v níž zpochybnil závěr, že není účastníkem řízení o uložení pokuty za tzv. jiný správní delikt, který měla spáchat společnost STUDENT AGENCY k. s. Současně stěžovatel namítl, že dopravní úřad potažmo žalovaný pochybil, pokud rozhodl o jeho odvolání, aniž ho vyzval k doplnění odvolacích důvodů.

[5] Krajský soud konstatoval, že v uvedeném řízení je možno meritorně rozhodovat pouze o tom, zda se dopravci, tj. společnosti STUDENT AGENCY k. s., za vinu dávající správní delikt stal či nestal, přičemž stěžovatel nemůže být takovým rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech, příp. povinnostech. Rozhodnutí vydané v řízení o tzv. jiném správním deliktu nemůže založit, změnit nebo zrušit právo, anebo povinnost stěžovatele, ani prohlásit, že právo nebo povinnost má či nemá. Použití přestupkového zákona, příp. trestního řádu na otázku účastenství nebylo podle názoru krajského soudu v tomto řízení možné. Dále krajský soud poukázal na to, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Této povinnosti dopravní úřad, resp. žalovaný evidentně nedostál. Nicméně podle názoru krajského soudu v konečném důsledku tato vada neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, v níž jde o otázku procesní (účastenství ve správním řízení), nikoliv skutkovou – navíc jednotně judikovanou v tom smyslu, že stíhání a potrestání pachatele správních deliktů je věcí vztahu mezi státem a pachatelem a příp. otázku náhrady škody nelze řešit prostřednictvím účastenství v řízení o jiném správním deliktu konkurenčního dopravce.

pokračování

Krajský soud proto podanou žalobu neshledal důvodnou a dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ji zamítl.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] V kasační stížnosti stěžovatel obecně odkázal na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. s tím, že krajský soud se nesprávně vypořádal s vadou řízení, kdy žalovaný rozhodl o podaném odvolání stěžovatele, aniž mu umožnil doplnit odvolací důvody. Uvedeným postupem byla krácena práva stěžovatele nepřipustným způsobem, který je v rozporu s procesními pravidly upravenými ve správním řádu (§ 82 odst. 2 ve spojení s § 37 odst. 2 a 3) a vyplývajícími z ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces. Dopravní úřad potažmo žalovaný byl povinen vyzvat stěžovatele k doplnění odvolání, což neučinil a rozhodoval tak o odvolání, aniž by znal konkrétní odvolací námitky stěžovatele; skutečnost, že byl stěžovatel zastoupen advokátem, na daném závěru nic nemění a nemůže zhojit nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu, který nezákonný procesní postup správních orgánů aproboval. Přitom v jiném řízení mezi týmiž účastníky, které se týkalo účastenství stěžovatele v řízení o udělení licence jinému dopravci (opět společnosti STUDENT AGENCY k. s.), pro stejnou procesní vadu žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušil – viz rozsudek krajského soudu ze dne 20. 6. 2018, č. j. 30 A 96/2016 – 45.

[7] Na základě toho stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, jakož i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného a dopravního úřadu, a rozhodl o náhradě nákladů řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí, byť připustil namítané procesní pochybení. Je totiž toho názoru, že se toto pochybení nijak negativně nemohlo dotknout procesních práv stěžovatele. V řízeních o správních deliktech vedených před přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, právní úprava jednoznačně stanovovala, že osoby poškozené jednáním osoby odpovědné za správní delikt nejsou účastníkem řízení o deliktu, což potvrzovala i ustálená soudní judikatura. Jinými slovy – podle žalovaného bylo zřejmé, že jakékoli námitky, sdělení či vyjádření stěžovatele nemohou nikterak přispět k tomu, aby se stal účastníkem řízení. Předmětem řízení o účastenství bylo výhradně posouzení otázky právní, jejíž řešení bylo předem zcela evidentní. Proto žalovaný podané odvolání zamítl bez toho, že by stěžovatele vyzval k jeho doplnění.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Jádrem sporu tkví v posouzení otázky náležitosti odvolání a povinnosti správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění jejich nedostatků – zde: konkrétně k doplnění důvodů, pro které považuje odvolatel napadené rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, v rozporu s právními předpisy nebo nesprávné (odvolací důvody).

[12] Předmětnou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, dle kterého nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Tento jednoznačný závěr vychází primárně z výkladu § 82 odst. 2 věty první správního řádu, podle které *„odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo.“*

[13] Z citovaného ustanovení je zcela zřejmé, jaké jsou zákonem požadované náležitosti odvolání, a proto každé podání, které má být posouzeno jako odvolání (přičemž správní orgán je dle § 37 odst. 1 správního řádu povinen posuzovat podání podle skutečného obsahu), musí vedle základních náležitostí každého podání stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat i specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje, že napadené rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, je v rozporu s právními předpisy nebo nesprávné (odvolací důvody).

[14] To konvenuje stávající konstrukci odvolacího přezkumu podle správního řádu (§ 89 odst. 2), kdy je činěn rozdíl mezi zákonností (právností) a věcnou správností napadeného rozhodnutí, kterou odvolací orgán přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, což se potom logicky promítá v požadavku uvedení konkrétních odvolacích důvodů. Tyto důvody odvolací orgán nezná a nemůže je sám dovozovat, jejich uvedení je plně v dispozici odvolatele. Na druhou stranu ovšem odvolací orgán nemůže napadené rozhodnutí přezkoumat, aniž by odvolací důvody znal. V případě jejich absence je proto povinen vyzvat odvolatele k doplnění odvolání ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, který stanoví, že: *„nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“*

[15] Lze proto uzavřít, že co se týče odvolání stěžovatele, které bylo blanketní a neobsahovalo zákonem požadované odvolací důvody, bylo povinností dopravního úřadu, resp. žalovaného vyzvat stěžovatele k odstranění těchto nedostatků a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu. To ovšem ze strany správních orgánů nebylo učiněno, a proto měl krajský soud – v souladu s uvedenou právní úpravou a související judikaturou Nejvyššího správního soudu (reprezentovanou nejen výše uvedeným rozsudkem ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, ale také např. rozsudkem ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 61/2009 - 63, či rozsudkem ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67) – napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

pokračování

[16] Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že stěžovatel byl zastoupen advokátem, jak správně poukázal stěžovatel v kasační stížnosti. Výše popsaná povinnost správního orgánu v případě absence některé z náležitostí odvolání platí obecně a je třeba ji uplatňovat vůči všem účastníkům správního řízení stejně bez ohledu na případné zastoupení, které je z tohoto pohledu irelevantní. Obdobně nelze argumentovat tím, že relevantní odvolací námítky pro daný případ neexistují a předjímat tak případné doplnění důvodů odvolání ze strany stěžovatele. Je sice pravdou, že v případě napadeného usnesení, kterým bylo vysloveno, že stěžovatel není účastníkem řízení o správním deliktu jiného dopravce (společnosti STUDENT AGENCY k. s.), existoval poměrně úzký argumentační prostor, to však neznamená, že jej lze *a priori* vyloučit – zde: s poukazem na právní úpravu a relevantní judikaturu, vč. nemožnosti analogické aplikace institutu poškozeného v přestupovém či trestním právu. Uvedené platí tím spíše, že v obdobné věci týchž účastníků krajský soud rozhodl zcela opačně, a to rozsudkem ze dne 20. 6. 2018, č. j. 30 A 96/2016 – 45. V tomto rozsudku krajský soud sice napadené rozhodnutí téhož žalovaného zrušil s tím, že se jedná o otázku účastenství v řízení o udělení licence jinému dopravci – tedy otázku poněkud odlišnou, která není judikaturou správních soudů dosud jednoznačně vyřešena a argumentace stěžovatele tak může způsob posouzení této otázky žalovaným ovlivnit. Nahlédnuto obdobnou optikou ovšem ani otázku účastenství v řízení o uložení pokuty jinému dopravci nebylo lze považovat za definitivně uzavřenou bez možnosti jakéhokoli posunu či vývoje v aplikační praxi či judikatuře – např. právě pod tíhou argumentace analogií s přestupkovým či trestním právem, resp. (v té době) připravených komplexních změn v oblasti správního trestání, jakožto určitého jednotného veřejnoprávního mechanismu připouštějícího obecně *pro futuro* účastenství poškozeného.

[17] Nejvyšší správní soud do jisté míry chápe a rozumí postupu krajského soudu, který procesní pochybení správních orgánů vyhodnotil s ohledem na individuální okolnosti posuzované věci tak, že se jedná o vadu řízení, která neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Na druhou stranu však nelze nevidět, že tímto postupem v podstatě popřel základní procesní práva stěžovatele v pozici odvolatele a akceptoval postup žalovaného, kterým vlastně předjímal výsledek odvolacího řízení. Představa, že si správní orgán jaksi předem posoudí úspěšnost blanketního odvolání a teprve v závislosti na tom se rozhodne, zda odvolatele vyzve k doplnění odvolacích důvodů či nikoli je – v kontextu právní úpravy správního řádu a vůbec práva na spravedlivý proces – neudržitelná. Ve výsledku by v aplikační praxi znamenala zásadní relativizaci a faktické „rozmělnění“ obecné poučovací povinnosti správních orgánů, podle níž mají (bez dalšího) pomoci odvolateli odstranit nedostatky náležitostí odvolání anebo jej k jejich odstranění vyzvat a poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 37 odst. 2 a 3 ve spojení s § 82 odst. 2 správního řádu).

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu (výrok I.).

[19] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by krajský soud – v souladu s vysloveným závazným právním názorem – neměl jinou možnost, než zrušit rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2016, č. j. 18/2016-190-STSP/5, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (výrok II.).

[20] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s., pro část řízení ve spojení s § 120 s. ř. s.

[21] Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přísluší vůči neúspěšnému žalovanému právo na náhradu nákladů řízení. Tyto náklady jsou tvořeny souhrnnou částkou 8 000 Kč za soudní poplatky: (i) za žalobu ve výši 3 000 Kč a (ii) za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč. Dále jsou náklady řízení tvořeny částkou připadající na zastoupení stěžovatele advokátem JUDr. Radkem Ondrušem – a to jak v řízení před krajským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem. Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce stěžovatele učinil ve věci celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, písemné podání žaloby ke krajskému soudu, účast u jednání krajského soudu a kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soud. Za každý úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč. Vzhledem k tomu, že ve věci byly učiněny čtyři úkony právní služby, náleží stěžovateli částka 13 600 Kč ($4 \times 3\,400$ Kč), zvýšená o DPH v sazbě 21% na částku 16 456 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem tak činí 24 456 Kč (8 000 Kč + 16 456 Kč), kterou je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce JUDr. Radka Ondruše, advokáta se sídlem Bubeníčkova 502/42, Brno, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III.).

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

V Brně dne 20. března 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu