



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing L. K.**, zastoupen Mgr. Václavem Voříškem, advokátem, se sídlem Pod kaštany 245/10, 160 00 Praha 6 - Dejvice, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 8. 4. 2021, č. j. 72 A 35/2019-75,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 8. 4. 2021, č. j. 72 A 35/2019-75, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2019, č. j. KUZL-8672/2019-3, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náhradu nákladů soudních řízení ve výši 20 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Václava Voříška, se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 4.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2019, č. j. KUZL-8672/2019-3; tímto rozhodnutím žalovaný částečně změnil výrok I. rozhodnutí Městského úřadu Vsetín (dále jen „městský úřad“) ze dne 27. 11. 2018, zn. MUVS-S 35019/2018/OSA (dále „rozhodnutí zn. MUVS-S 35019/2018/OSA“ nebo též „prvostupňové rozhodnutí“) a ve zbytku jeho rozhodnutí potvrdil.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném ke dni spáchání přestupku (dále jen „zákon o silničním provozu“), kterého se měl dopustit tím, že jako provozovatel motorového vozidla registrační značky X v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití tohoto vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, neboť dne 27. 2. 2018 v 9:30 hod na silnici I. třídy č. 57, Vsetín Potůčky u č.p. 179 ve směru jízdy od obce Jablunka směrem k obci Ústí, blíže neustanovený řidič řídil výše uvedené vozidlo, kdy automatizovaným technickým prostředkem používaným bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích byla tomuto vozidlu naměřena okamžitá rychlost ve výši 65 km/h po odečtení tolerance 3 km/h, přičemž v daném úseku je stanovena nejvyšší dovolená rychlost jízdy 50 km/h. Za spáchání přestupku byla stěžovateli uložena pokuta dle § 125f odst. 4 a § 125c odst. 5 písm. f) zákona o silničním provozu ve výši 2 000 Kč.

[3] Proti rozhodnutí městského úřadu podal stěžovatel odvolání; v něm toliko žádal informace o oprávněné úřední osobě, avšak žádné odvolací důvody neuvedl. Ze spisu žalovaného vyplývá, že sdělení o oprávněné úřední osobě i rozhodnutí žalovaného je datováno ke stejnému dni, tj. 25. 7. 2019. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pozměnil výrok I. městského úřadu tak, že konkretizoval některé okolnosti týkající se spáchaného skutku, respektive upravil formulaci tohoto výroku; co do výroku o uložení pokuty za přestupek a náhradě nákladů řízení prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] V **žalobě** stěžovatel uvádí, že nebyl k jeho žádosti poučen o oprávněné úřední osobě a tím žalovaný porušil § 15 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a tato procesní vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť stěžovateli byla upřena možnost proti úřední osobě vznést námitku podjatosti. V textu žaloby předestřel důvody, které dle jeho názoru svědčí o negativním vztahu oprávněné úřední osoby (Mgr. M. T.) vůči zmocněnci stěžovatele (P. K.). Dále stěžovatel namítá, že byl v odvolacím řízení dotčen na svých procesních právech, neboť žalovaný prováděl rozbor snímku ze záznamu o přestupku, tedy dokazování, aniž by stěžovatele o tomto vyrozuměl, umožnil mu dokazování se zúčastnit a se svými závěry ho ani neseznámil. Podle stěžovatele bylo měření rychlosti provedeno v rozporu s právními předpisy, neboť rychlost měřila obecní policie, která však neuveřejnila zřízení stálého automatizovaného systému dle § 24b odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Stěžovatel sdělil své výhrady proti uložené sankci; namítá, že mu správní orgán k tíži přičítá skutečnosti v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání. Dále se domnívá, že městská policie postupovala v rozporu s § 79a silničního zákona, když měření rychlosti prováděla na místě, které k tomu nebylo vyhrazeno Policií ČR. Stěžovatel tvrdí, že skutečnosti o tom, z jakého přestupku je viněn, jaké právní ustanovení měl porušit a v čem protiprávní jednání spočívalo, se dozvěděl až z rozhodnutí žalovaného, jenž změnil výrok správního orgánu prvního stupně. Tato vada je natolik intenzivní, že ji nelze zhojit odvolacím orgánem změnou výroku. Výrok prvostupňového rozhodnutí je nezákonný rovněž z toho důvodu, že stěžovateli ukládá pokutu ve výši 2 000 Kč. Dále stěžovatel a jeho právní zástupce vyslovuje svůj nesouhlas s publikací jejich osobních údajů na webu Nejvyššího správního soudu. Krajskému soudu navrhuje, aby zrušil rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

pokračování

[5] **Krajský soud** žalobu stěžovatele jako nedůvodnou zamítl. Až na malé výhrady se plně ztotožnil s tím, co ve svých rozhodnutích uvedli městský úřad i žalovaný, a také s tím, co žalovaný uvedl ve vyjádření k žalobě. K námitce týkající se nesdělení údajů o oprávněné úřední osobě rozhodující o odvolání uvedl, že žalovaný porušil § 15 odst. 4 správního řádu, neboť stěžovateli zaslal oznámení o jménu oprávněné úřední osoby až společně s rozhodnutím o odvolání. Krajský soud je však toho názoru, že toto pochybení nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Svůj závěr odůvodnil tím, že tvrzení stěžovatele nespĺňuje požadavky kladené judikaturou na konkrétnost důvodů, ze kterých lze možnou podjatost oprávněné úřední osoby dovozovat, a také tím, že samotný poukaz na používání účelových obstrukčních praktik v přestupkovém řízení nelze dle judikatury Nejvyššího správního soudu považovat za důvod podjatosti. Krajský soud v této souvislosti též odkázal na usnesení žalovaného ze dne 30. 4. 2020 (č. j. KUZL-83821/2019) a navazující rozhodnutí Ministerstva dopravy z 21. 8. 2020 (č. j. 1805/2020-160-SPR/3; oba dokumenty jsou součástí správního spisu - pozn. NSS), jejichž předmětem byla obdobná situace, jako v nyní souzené věci, a tedy otázka podjatosti Mgr. T.; z těchto rozhodnutí plyne, že Mgr. T. není vyloučen z projednání věci.

[6] Nedůvodná je dle krajského soudu též námitka ohledně porušení práva být přítomen při dokazování. Krajský soud uvedl, že dokazování rozbořem snímku změřeného vozidla prováděl městský úřad a stěžovatele k tomuto úkonu předvolal, avšak ten se nedostavil. Žalovaný dokazování neprováděl, pouze doplnil úvahy o hodnocení provedeného důkazu. Jde-li o výši pokuty, ta byla uložena v zákonném rozmezí. Krajský soud připustil, že úvahy městského úřadu působí nepřesně, z celého kontextu a z upřesnění žalovaným v bodě 38. napadeného rozhodnutí se podává, že správní orgány hodnotily způsob spáchání přestupku, tj. překročení rychlosti u přechodu pro chodce. Správní uvážení nebylo zneužito, ani nebyly překročeny jeho meze.

[7] Liché jsou podle krajského soudu rovněž námitky ohledně toho, že městská policie nebyla oprávněna měřit rychlost a pořídit důkaz o měření rychlosti, že městská policie nezveřejnila informaci o zřízení automatizovaného technického systému a že nebylo prokázáno, že by městská policie měřila rychlost vozidel v místě určeném Policií ČR.

[8] V **kasací stížnosti** stěžovatel primárně namítá, že krajský soud neposoudil správně jeho žalobní námitku týkající se toho, že nebyl správním orgánem poučen o oprávněné úřední osobě. Stěžovatel podotkl, že podstatou jeho žalobní námitky nebylo tvrzení, že „Mgr. T. je podjatý“, nýbrž pouze to, že „žalobce byl krácen na svých právech, pokud mu nebylo umožněno podjatost oprávněné úřední osoby namítat.“ Stěžovatel se domnívá, že samotnou námitku podjatosti v řízení před soudem formulovat nemusí, a proto nepochybil, pokud v žalobě nespécifikoval konkrétní jednání oprávněné úřední osoby svědčící o její podjatosti vůči zástupci stěžovatele; takové tvrzení by totiž vyžadovalo rozsáhlé dokazování, které patří do správního řízení. Stěžovatel uznává, že poukázání na používání účelových a obstrukčních praktik v obecné rovině nezakládá důvod podjatosti. Avšak v případě, kdy je větší část rozhodnutí věnována hodnocení procesní strategie zmocněnce v jiných věcech bez relevance k dané věci, může se o důvod k podjatosti jednat. Stěžovatel dodává, že v nyní projednávané věci bylo vícero okolností, jež mohly ukazovat na podjatost oprávněné úřední osoby. Odkaz na usnesení o zamítnutí námitky podjatosti ze dne 30. 4. 2020 v dané věci není relevantní; stejně tak není podstatná skutečnost, že P. K.

vůči oprávněné úřední osobě nepodal stížnost, resp. oznámení o přestupku, popřípadě vůči němu nevzněl v jiných řízeních námitku podjatosti.

[9] Stěžovatel dále opakuje své námitky stran porušení procesních práv spočívající v tom, že nebyl žalovaným předvolán k dokazování a zároveň nebyl s výsledky dokazování před vydáním rozhodnutí seznámen. Dokazování se přitom týkalo zásadní otázky, a sice zda byla rychlost naměřena správně. Stěžovatel nepopírá, že správní orgán je oprávněn sám si zodpovědět technickou otázku, má-li k tomu odbornou způsobilost; namítá však, že o takový případ se nyní nejedná, neboť správní orgán neposuzoval technickou otázku, avšak prováděl dokazování. Pokud stěžovateli nebylo umožněno účastnit se procesu dokazování, čímž mu rovněž bylo znemožněno vyjadřovat se k průběhu dokazování či jinak reagovat na postup žalovaného a zároveň nebyl s výsledky dokazování seznámen, nelze mu vyčítat, že proti skutkovým zjištěním nijak neargumentoval. Související tvrzení žalovaného jsou proto nepřezkoumatelná. Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem v tom, že žalovaný toliko doplnil úvahy o hodnocení provedeného důkazu.

[10] Stěžovatel se dále vymezuje vůči sankci, respektive způsobu určení její výše. Na tomto místě uvádí řadu námitek týkajících se určitých skutečností, ke kterým správní orgán při svých úvahách stran hodnocení závažnosti stěžovatelova jednání přihlížel. Konkrétně pak uvádí, že došlo k porušení zákazu dvojího přičítání, když mu je přičítáno k tíži, že se přestupku dopustil u přechodu pro chodce. Krajský soud dle jeho názoru nesprávně posoudil správnost stanovení sankce a napadený rozsudek je též na hranici přezkoumatelnosti, když se krajský soud s jeho konkrétními žalobními námitkami nevypořádal, respektive se s nimi vypořádal toliko obecně.

[11] V žalobě stěžovatel vznesl námitku porušení práva na řádné sdělení obvinění (a na přípravu k řízení), když mu nebylo sděleno, z jakého přestupku byl obviněn, jaké právní ustanovení měl porušit a v čem protiprávní jednání spočívalo; to vše se měl dozvědět až z rozhodnutí žalovaného. Rovněž v žalobě namítal, že mu správní orgán uložil pokutu ve výši 2 000 Kč, tj. mimo zákonný rámec. Krajský soud se však k těmto námitkám vůbec nevyjádřil, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[12] Na závěr stěžovatel tvrdí, že došlo k porušení zákazu *reformatio in peius*, a to tím, že mu příkazem byla uložena pokuta ve výši 1 800 Kč, přičemž po zrušení příkazu v důsledku podaného odporu, mu byla pokuta uložena ve výši 2 000 Kč. Tím došlo k porušení čl. 39 Listiny základních práv a svobod; k této vadě měl krajský soud přihlídnout *ex officio*. S ohledem na výše uvedené stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] **Žalovaný** se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[14] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

pokračování

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti vznesl mimo jiné námitku porušení zásady zákazu *reformationis in peius*, protože mu byla rozhodnutím zn. MUVS-S 35019/2018/OSA uložena vyšší pokuta, než příkazem o uložení pokuty ze dne 28. 5. 2018, sp. zn. MUVS-S 8379/2018 (dále jen „příkaz o uložení pokuty“). Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost, která směřuje proti rozhodnutí krajského soudu vydanému samosoudcem, přijatelnou (viz § 104a s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se předně zabýval stěžovatelem namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních (a správních) rozhodnutí se ve své judikatuře již mnohokrát vyjádřil (viz například rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS); nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, respektive jak podrobně měl být rozsudek odůvodněn (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Nutno zdůraznit, že otázku nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud posuzuje zdrženlivě (viz rozsudek ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-23). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností.

[18] Stěžovatel tvrdí, že se až z rozhodnutí žalovaného dozvěděl z jakého přestupku je viněn, jaké právní ustanovení měl porušit a v čem protiprávní jednání spočívá, čímž měl být dotčen na svých právech týkajících se obhajoby; krajský soud měl pochybit tím, že se s touto žalobní námitkou nevypořádal. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tvrzení stěžovatele nejsou pravdivá. Krajský soud v bodě 23 rozsudku uvedl, že stěžovatel byl s těmito okolnostmi seznámen již ve výzvě k zaplacení částky 600 Kč ze dne 28. 2. 2018 a posléze též v příkazu o uložení pokuty ze dne 28. 5. 2018. Přestože krajský soud explicitně neuvedl, že k tvrzenému porušení práva nedošlo, z jeho rozsudku je zřejmé, že stěžovatel se s danými skutečnostmi musel seznámit dříve, než uvádí v žalobě, potažmo v kasační stížnosti. Nutno doplnit, že popsane skutečnosti též vyplývají z uvědomění obviněného o pokračování v řízení o přestupku ze dne 14. 8. 2018, zn. MUVS-S 3983/2018, kterým byl stěžovatel též předvolán k ústnímu jednání, na něž se bez omluvy nedostavil; o ústním jednání byl sepsán protokol a následně byla stěžovateli zaslána výzva k vyjádření se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ze dne 25. 9. 2018. Konečně, skutečnosti ohledně spáchaného skutku, včetně jeho popisu a právní kvalifikace, vyplývají též z rozhodnutí městského úřadu. V návaznosti na právě uvedené je třeba rovněž odmítnout námitku stěžovatele týkající se řádného sdělení obvinění.

[19] Nedůvodná je rovněž námitka nepřezkoumatelnosti týkající se uložení pokuty mimo zákonný rámec. Lze připustit, že krajský soud se s touto námitkou vypořádal poněkud stroze, nicméně ve svém rozhodnutí (bod 44.) odkázal na konkrétní závěry žalovaného a městského úřadu, se kterými se plně ztotožnil, přičemž dospěl k závěru, že sankce byla uložena v zákonem stanovených mezích. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tento postup rozhodně není nejšťastnější, stávající judikatura však v zásadě aprobuje, osvojí-li si soud hodnocení skutkového a právního stavu věci žalovaným a odkáže-li pro stručnost na jednotlivé části odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, a to za podmínky, že samotné správní rozhodnutí je přezkoumatelné (viz rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 5 Afs 252/2017-31). V projednávané věci rozhodnutí žalovaného vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Nejvyšší správní soud však shledal pochybení krajského soudu ve vztahu k hodnocení zákonnosti uložené pokuty.

[20] Z obsahu správního spisu plyne, že stěžovatel byl příkazem o uložení pokuty ze dne 28. 5. 2018, zn. MUVS-S 8379/2018 (dále jen „příkaz o uložení pokuty“) uznán vinným z přestupku dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, neboť jako provozovatel motorového vozidla v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při jeho užití na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovaná tímto zákonem; blíže specifikovaným jednáním řidiče byly dle městského úřadu naplněny znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 v souvislosti s porušením § 4 písm. c) zákona o silničním provozu a podle § 125f odst. 4 a § 125c odst. 5 písm. g) téhož zákona stěžovateli uložil pokutu ve výši 1 800 Kč. Při určení výše pokuty městský úřad přihlédl k tomu, že se stěžovatel podobného přestupku dosud nedopustil; jako přítěžující okolnost zohlednil skutečnost, že k překročení rychlosti došlo na komunikaci mimo obec, kde je umístěn přechod pro chodce z důvodu zvýšení bezpečnosti chodců; dále přihlédl k tomu, že rychlost byla překročena o 15 km/h. Proti příkazu podal stěžovatel odpor. Městský úřad stěžovateli zaslal uvědomění o pokračování řízení o přestupku a po provedeném ústním jednání vydal ve věci rozhodnutí, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125f odst. 1 a uložil mu pokutu dle § 125f odst. 4 a § 125c odst. 5 písm. f) zákona o silničním provozu ve výši 2 000 Kč. Výši pokuty městský úřad přitom odůvodnil ve své podstatě stejně, jako v příkazu o zaplacení pokuty.

[21] Podle § 90 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění účinnému ke dni spáchání přestupku (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) platí, že *„[p]okud byl proti příkazu podán odpor, nelze obviněnému v řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem; to neplatí, pokud správní orgán v řízení změnil právní kvalifikaci skutku.“* Citovaným ustanovením je do zákona o odpovědnosti za přestupky včleněna zásada *prohibitio reformationis in peius* (zákaz změny v neprospěch obviněného). Tímto má být účastník řízení (obviněnému) garantováno právo na uplatnění opravného prostředku při zamezení toho, aby byl od využití této formy obrany odrazován hrozbou zhoršení jeho postavení. Pro aplikaci daného pravidla je irelevantní, pokud správní orgán v řízení o přestupku po podaném odporu zjistí okolnosti, které by měly vliv na určení přísnějšího druhu či výměry trestu ve smyslu § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky.

[22] Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za příléhavé upozornit na to, že právní úprava vztahující se k odporu podle zákona o odpovědnosti za přestupky je *lex specialis* vůči témuž institutu, zakotvenému v § 150 odst. 3 správního řádu. Podle obecné úpravy ve správním řádu totiž platí, že řádným podáním odporu se příkaz *ex lege* ruší a správní orgán v řízení pokračuje, jakoby příkaz nikdy nebyl vydán (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2015, č. j. 7 Ads 123/2015-41). Zrušením příkazu zanikají jeho účinky a na následující řízení (z hlediska obsahu rozhodnutí) nemá žádný vliv; jinými slovy se na něj pohlíží, „jakoby nikdy neexistoval.“ Obdobně tento specifický opravný prostředek funguje též v trestním řízení (srov. § 314g odst. 2 zákona

pokračování

č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů). Naproti tomu při rekodifikaci přestupkového práva v roce 2016 (s účinností od 1. 7. 2017) došlo mimo jiné k přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky, který v § 90 odst. 3 stanoví speciální pravidlo z hlediska účinků zrušeného příkazu ve vztahu k výroku o správním trestu v následujícím rozhodnutí, když limituje správní uvážení správního orgánu tím, že zakotvuje zásadu zákazu reformace *in peius*. Nutno dodat, že zákaz změny v neprospěch obviněného není absolutní; k prolomení může dojít tehdy, pokud správní orgán změní právní kvalifikaci skutku (§ 90 odst. 3 *in fine* zákona o odpovědnosti za přestupky). V takovém případě totiž musí správní orgán upravit správní trest tak, aby odpovídal nové právní kvalifikaci, přičemž nemůže být zákazem reformace *in peius* omezen.

[23] V daném případě městský úřad rozhodnutím zn. MUVS-S 35019/2018/OSA stěžovateli uložil vyšší pokutu, než příkazem o uložení pokuty, a to o 200 Kč. Jak bylo ovšem výše vysvětleno, tento postup odporuje § 90 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť městský úřad nemůže uložit stěžovateli vyšší správní trest, než jaký mu byl uložen v příkazu o uložení pokuty, pokud k tomu nejsou splněny zákonné předpoklady (k tomu viz dále). Rozhodnutí městského úřadu zn. MUVS-S 35019/2018/OSA je co do výroku o uložení pokuty nezákonné. Nezákonné je rovněž rozhodnutí žalovaného, který výši uložené pokuty potvrdil.

[24] K výše uvedenému měl krajský soud přihlédnout v rámci přezkumu namítané výše pokuty, a to navzdory tomu, že stěžovatel v žalobě výslovně neformuloval porušení zásady zákazu *reformationis in peius*. Krajský soud byl k námitce stěžovatele povinen přezkoumat zákonnost uložené sankce; ta v sobě zahrnuje též zohlednění zásady *prohibitio reformationis in peius* ve smyslu § 90 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. Nerespektování této zásady je stejně závažné, jakoby správní orgán uložil správní trest (pokutu) mimo rámec zákonného rozmezí. Námitka stěžovatele je proto důvodná.

[25] Nutno podotknout, že městský úřad v prvostupňovém rozhodnutí uložil správní trest pokuty s odkazem na § 125f odst. 4 v souvislosti s § 125c odst. 5 písm. f) zákona o silničním provozu, navzdory tomu, že v příkazu o uložení pokuty stěžovateli uložil trest s odkazem na § 125f odst. 4 v souvislosti s § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu. Ani tato skutečnost však nemůže ospravedlnit zvýšení pokuty; za prvé se nejedná o změnu právní kvalifikace ve smyslu § 90 odst. 3 *in fine* zákona o odpovědnosti za přestupky, a za druhé, byla subsumpce městským úřadem provedena nesprávně. Na tento nedostatek ostatně upozornil sám žalovaný ve vyjádření k žalobě, kde konstatoval, že tuto formální vadu odstraní vydáním opravného rozhodnutí dle § 70 správního řádu. Nejvyšší správní soud nemá indicie o tom, že by tak učinil; pokud tedy opravné rozhodnutí doposud nevydal, bude jeho úkolem v následujícím řízení odstranit i tuto vadu, a to způsobem aprobovaným právními předpisy.

[26] Nejvyšší správní soud se nezabýval dalšími námitkami souvisejícími s uloženou pokutou. Úkolem žalovaného v následujícím řízení totiž bude upravit výši pokuty ve světle závazného názoru kasačního soudu vysloveného tímto rozsudkem, přičemž své závěry bude povinen řádně odůvodnit s odkazem na konkrétní zákonné ustanovení. Hodnotit úvahy žalovaného stran okolností, jež zvažoval při přezkumu rozhodnutí městského úřadu, by nyní bylo zbytečné.

[27] Nejvyšší správní soud se zabýval též otázkou, zda může věcně posoudit zbývající kasační námitky (viz např. usnesení rozšířeného senátu 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 -74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Dospěl k závěru, že tak učinit může, neboť zbývající námitky (konkrétně se jedná o námitku týkající se podjatosti oprávněné úřední osoby a námitku stran dokazování v řízení o odvolání) lze oddělit od důvodu, pro který je rozhodnutí krajského soudu a žalovaného rušeno. Přestože tyto námitky nedosahují intenzity přesahu vlastních zájmů stěžovatele ve smyslu § 104a odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud se jimi zabýval, neboť jejich vypořádání může být relevantní pro následující řízení.

[28] Stěžovatel namítá, že mu byla odepřena možnost namítat podjatost oprávněné úřední osoby rozhodující o odvolání, neboť mu byl jmenný seznam osob zaslán až s rozhodnutím žalovaného. Krajský soud připustil, že tento postup může založit vadu řízení, tato však není natolik závažná, aby měla za následek nezákonnost rozhodnutí. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje; ostatně k uvedenému závěru dospěl i v řadě jiných rozhodnutí, na která tímto odkazuje (srov. například rozsudek ze dne 12. 10. 2022, č. j. 2 As 318/2020-38, ze dne 29. 6. 2022, č. j. 10 As 290/2020-37; ze dne 27. 4. 2020, č. j. 1 As 473/2019-39). Pokud jde o výroky, jichž se měla oprávněná úřední osoba údajně dopustit, krajský soud přílehavě poukázal na to, že tyto byly k námitce zmocněnce stěžovatele předmětem dvojinstančního přezkumu ve správním řízení (viz usnesení Krajského úřadu Zlínského kraje, Odbor dopravy a silničního hospodářství ze dne 30. 4. 2020, č. j. KUZL-83821/2019 a rozhodnutí Ministerstva dopravy - Odbor agend řidičů ze dne 21. 8. 2020, č. j. 1805/2020-160-SPR/3); jednalo se o zcela obdobnou námitku podjatosti vůči stejné úřední osobě ze strany zmocněnce stěžovatele, popisující totožný incident, kdy správní orgány (mimo jiné) konstatovaly, že námitka nese typické rysy zneužití práva, a proto byla zamítnuta. Přestože se nejedná o rozhodnutí, jimiž je soud vázán, lze na ně odkázat v souvislosti s vypořádáním námitky stěžovatele, jenž se svým postupem domáhá přezkumu námitky podjatosti právě ve správním řízení; je však zřejmé, že k němu již v minulosti došlo. Námitka není nedůvodná.

[29] Stěžovatel dále namítá porušení svých procesních práv, které mělo spočívat v tom, že nebyl žalovaným přizván k dokazování, které mělo spočívat v rozboru fotografického snímku. Podle krajského soudu se však o dokazování nejednalo, neboť žalovaný toliko doplnil úvahy městského úřadu.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s hodnocením krajského soudu. Ze správního spisu plyne, že stěžovatel byl dne 14. 8. 2018 městským úřadem předvolán k ústnímu jednání (zn. MUVS-S 3983/2018), které se mělo konat dne 19. 9. 2018. K tomuto jednání se stěžovatel ani jeho zmocněnec bez omluvy nedostavili; následně byla stěžovateli zaslána výzva k vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí (zn. MUVS-S 8379/2018/MA); ani tohoto práva stěžovatel nevyužil. V řízení o odvolání žalovaný neprováděl nové dokazování, nýbrž se jen vyjádřil k fotografickému snímku, na němž je zachyceno vozidlo s registrační značkou X a který je součástí podkladů prvostupňového rozhodnutí. Nelze však hovořit o tom, že by žalovaný zjišťoval z předmětné fotografie nové skutečnosti nebo že by po zhlédnutí snímku dospěl k odlišným skutkovým závěrům či změnil právní kvalifikaci skutku, o čemž by nepochybně měl před vydáním rozhodnutí povinnost stěžovatele informovat. Námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

pokračování

[31] Nejvyšší správní soud shrnuje, že kasační stížnost je z části důvodná, neboť městský úřad uložil stěžovateli pokutu v rozporu se zásadou *prohibito reformationis in peius* dle § 90 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, a tedy výrok o správním trestu je nezákonný. Stejnou vadou trpí rovněž rozhodnutí žalovaného. Ostatní kasační námitky nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť má za to, že nezákonnost výroku o uložení správního trestu lze zhojit odvolacím správním orgánem.

[32] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil.

[33] 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.). Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než zrušit napadené rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm žalovaný podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku znovu rozhodne o výši správního trestu, a to v souladu s § 90 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[34] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého řízení před správními soudy. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Z tohoto pohledu je nutno za úspěšného účastníka považovat stěžovatele. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku řízení, který úspěch ve věci neměl, tedy vůči žalovanému.

[35] Pokud jde o náklady řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v odměně advokáta. Odměna advokáta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a činí v dané věci 2 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]; náleží mu též paušální částka hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2 x 300 Kč. Odměna advokáta a náhrada jeho hotových výdajů v řízení před krajským soudem tak činí 6 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 1 428 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představují 11 228 Kč.

[36] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby [sepsání kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], tj. 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna advokáta činí 3 400 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se částka náhrady nákladů řízení o tuto daň ve výši

21 %, tj. o 714 Kč. Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 9 114 Kč.

[37] Žalovaný je tedy povinen stěžovateli uhradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti v celkové výši 20 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 2. prosince 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu