



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl samosoudkyní
Martinou Radkovou ve věci

žalobce: J. N.
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Martinem Pechem
sídlem Purkyňova 15, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: Krajský úřad Olomouckého kraje
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2022, č. j. X, ve věci přestupku

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2022, č. j. X, se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martina Pecha, advokáta se sídlem Purkyňova 15, 301 00 Plzeň.

Odůvodnění:

1. V posuzované věci byl především spor o to, jestli magistrát mohl v souladu se zákonem žalobci uložit v druhém meritorním rozhodnutí přísnější trest, a to na pokyn žalovaného v rozhodnutí o prvním odvolání. Trest zákazu řízení všech motorových vozidel byl přísnější než trest zákazu řízení vozidel skupiny B+E.
2. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil k odvolání žalobce rozhodnutí Magistrátu města Přerova (dále jen „magistrát“) ze dne 22. 6. 2022, č. j. X. Magistrát tímto rozhodnutím uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e)

bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „ZSP“).

3. Žalobce se měl dopustit přestupku tím, že z nedbalosti dne 14. 10. 2019 v době kolem 10.35 hodin na pozemní komunikaci v obci Přerov na ulici 9. května řídil jízdní soupravu složenou z motorového vozidla tov. zn. Nissan, registrační značky X (největší povolená hmotnost 2 805 kg) a přípojného vozidla tov. zn. Vezeko, registrační značky X (největší povolená hmotnost 2700 kg), a to i přesto, že nebyl držitelem řidičského oprávnění pro skupinu vozidel B+E, čímž porušil § 3 odst. 3 písm. a) ZSP. Magistrát žalobci za přestupek uložil pokutu 25 000 Kč a zákaz řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců.
4. Žalovaný změnil rozhodnutí magistrátu tak, že pokutu snížil na 15 000 Kč a ve zbytku rozhodnutí potvrdil.
5. Magistrát nejdříve ve věci vydal příkaz, ve kterém žalobci uložil zákaz řízení všech motorových vozidel. Příkaz byl zrušen podaným odporem. Magistrát v rozhodnutí o přestupku ze dne 13. 9. 2021 uložil žalobci zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel zařazených do skupiny B+E na dobu 12 měsíců. Žalovaný k odvolání žalobce zrušil citované rozhodnutí magistrátu a uložil mu, aby žalobce potrestal zákazem řízení všech motorových vozidel.
6. Nebylo sporu o tom, že zákaz řízení vozidel skupiny B+E je mírnější trest než zákaz řízení všech motorových vozidel.¹
7. **Žalobce v žalobě** namítal, že žalovaný zrušil rozhodnutí magistrátu o přestupku ze dne 13. 9. 2021 jen proto, aby žalobci uložil přísnější trest. Žalovaný magistrátu neukládal provádět další dokazování. Tímto postupem žalovaný porušil zásadu zákazu změny k horšímu, zakotvenou v § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „správní řád“). Tato zásada platí pro trestní i přestupkové řízení. Zásada zákazu změny k horšímu zaručuje obviněnému možnost napadnout rozhodnutí bez obav z rizika, že si situaci zhorší. Žalobce hojně citoval z judikatury a literatury k přestupkovému a trestnímu právu.
8. **Žalovaný v napadeném rozhodnutí** k námitce nepřípustného zpřísnění správního trestu zdůraznil, že podle § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „ZOP“), přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu, nikoliv jen v rozsahu odvolacích námitek. Přitom platí, že podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu v případě, že odvolací orgán dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je

¹ Podle § 80a ZSP do skupiny B+E jsou zařazeny jízdní soupravy složené z vozidla uvedeného v písmeni f) a přípojného vozidla o největší povolené hmotnosti nepřevyšující 3 500 kg. Podle písm. f) téhož ustanovení jde o motorová vozidla s výjimkou vozidel uvedených v písmenech a) až e), jejichž největší povolená hmotnost nepřevyšuje 3 500 kg, určená pro přepravu nejvýše 8 osob kromě řidiče, ke kterým smí být připojeno přípojně vozidlo o největší povolené hmotnosti

1. nepřevyšující 750 kg,
2. převyšující 750 kg, pokud největší povolená hmotnost této jízdní soupravy nepřevyšuje 3 500 kg, nebo
3. převyšující 750 kg, pokud největší povolená hmotnost této jízdní soupravy převyšuje 3 500 kg, ale nepřevyšuje 4 250 kg, jedná-li se o řidičské oprávnění v rozšířeném rozsahu.

nesprávné, napadené rozhodnutí nebo část zruší a věc vrátí k novému projednání. Vysloveným právním názorem je správní orgán prvního stupně vázán. Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok o správním trestu v neprospěch obviněného. Žalovaný zjistil vadu rozhodnutí magistrátu. Magistrát žalobci uložil příkazem trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel. Podle § 90 odst. 3 ZOP platí, že pokud 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. Žalobce měl vědět, jaký druh řidičského oprávnění potřebuje k řízení jízdní soupravy, kterou obsluhoval. Pro řízení motorových vozidel zařazených do skupiny B+E není kromě zdravotní odborné způsobilosti zapotřebí žádná další, například profesní způsobilost, která by musela být v průběhu držení řidičského oprávnění obnovována a při jejímž neobnovení by došlo k jejímu pozbytí. Proto žalovaný neshledal důvod k omezení zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel pouze na skupiny B+E.

9. **Žalovaný ve vyjádření k žalobě** nad rámec napadeného rozhodnutí opětovně zdůraznil, že nemůže přisvědčit námitce žalobce, že došlo k porušení zásady zákazu změny k horšímu. Obecná právní úprava zákazu změny k horšímu ve správním trestání je obsažena v § 90 odst. 3 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) a c) správního řádu a § 98 odst. 2 ZOP. Z citovaných ustanovení vyplývá, že obecný zákaz změny k horšímu určitý průlom umožňuje. Jedná se o případy, kdy odvolací orgán shledal rozpor napadeného rozhodnutí s právními předpisy nebo veřejným zájmem. Za situace, kdy odvolací správní orgán zjistí, že rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy (například uložení pokuty pod zákonnou sazbou), je při správním trestání upřednostňována především zásada legality. Za jiný veřejný zájem, který stojí vedle veřejného zájmu na zákonnosti rozhodnutí, lze bezesporu považovat i věcnou správnost napadeného rozhodnutí. Tedy zda správní orgán využil správního uvážení v mezích zákona vhodným, hospodárným a efektivním způsobem. Podle Nejvyššího správního soudu – dále jen „NSS“ – aplikace zásady zákazu změny k horšímu není po zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem namístě, neboť správní orgán opětovně projednává celou věc v novém řízení. V tomto řízení jsou všechny skutkové a právní otázky znovu hodnoceny a odvolateli je dána plně možnost uplatnění jeho práv (viz rozsudek NSS č. j. 6 Afs 169/2016-42). Magistrát neporušil zásadu zákazu změny k horšímu, protože žalobci uložil stejný druh správního trestu, jako mu uložil příkazem.
10. **Soud přezkoumal** napadené rozhodnutí podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů a při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.).
11. Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba **je** důvodná.
12. Soud přisvědčil námitce, že ve správním řízení došlo k porušení zásady zákazu změny k horšímu, jak ji správními orgány ukládá § 98 odst. 2 ZOP a § 90 odst. 3 správního řádu.
13. Podle § 98 odst. 2 ZOP „odvolací správní orgán **nemůže změnit** výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení **v neprospěch** obviněného.“
14. Podle § 90 odst. 3 správního řádu „odvolací správní orgán **nemůže změnit** napadené 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.“

15. Soud zjistil ze správního spisu, že **magistrát** uložil příkazem ze dne 2. 10. 2020 žalobci správní trest zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 12 měsíců. Po podání odporu, kterým byl příkaz zrušen, magistrát rozhodnutím ze dne 13. 9. 2021 uložil žalobci správní trest zákazu řízení motorových vozidel zařazených do skupiny B+E na dobu 12 měsíců. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal odvolání a žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 1. 2022 rozhodnutí magistrátu ze dne 13. 9. 2021 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s pokynem, aby žalobci uložil správní trest zákazu řízení všech motorových vozidel (poslední věta posledního odstavce odůvodnění). **Žalovaný** tento právní názor odůvodnil tím, že zákaz řízení motorových vozidel skupiny B+E není v souladu se zákonem a je neopodstatněný, protože držení řidičského oprávnění pro příslušnou skupinu vozidel je základní podmínkou účasti provozu na pozemních komunikacích. Pro skupinu B+E není třeba kromě zdravotní a odborné způsobilosti žádná další, například profesní způsobilost, která by musela být v průběhu držení oprávnění obnovována a při jejímž neobnovení by došlo k pozbytí oprávnění. Magistrát uložil žalobci zákaz řízení motorových vozidel skupiny B+E, protože žalobce nebyl jejím držitelem, a stal se jím až dodatečně. Takový postup by byl namísto například v případě absence profesní nezpůsobilosti při řízení nákladního automobilu, na kterou je nutno mít řidičské oprávnění skupiny C, jak vyslovil NSS v rozsudku č. j. 9 As 7/2009-76.
16. Soud předesílá, že ZOP (zákon o odpovědnosti za přestupky) jako speciální (zvláštní) zákon má při aplikaci přednost před obecným správním řádem, protože obsahuje vlastní právní úpravu.
17. Soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě šlo o typický případ změny k horšímu. Smyslem zásady zákazu změny k horšímu je umožnit obviněnému spravedlivý proces a obhajobu a podat opravný prostředek proti rozhodnutí, aniž by tím obviněný jednal ve svůj neprospěch, zhoršil si tím trest, i když skutkový stav byl stále stejný, nedošlo by k doplnění dokazování a zjištění jiného skutkového stavu.
18. Ke stejnému závěru dospěl v obdobné věci Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 26. 10. 2021, č. j. 29 A 228/2019-81.
19. Významné je, jestli po zrušení prvního rozhodnutí magistrátu ve věci žalovaným v odvolacím řízení magistrát v dalším řízení prováděl další dokazování a vycházel z odlišného skutkového stavu nebo nikoliv.
20. V posuzované věci se jednalo právě o situaci, kdy magistrát žádné další dokazování neprováděl a vyšel ze stejného skutkového stavu jako při vydání prvního meritorního rozhodnutí o přestupku. V tomto případě platí, že správní orgán nemůže zhoršit postavení žalobce.
21. Je třeba zdůraznit, že pokud žalovaný zruší rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, stále se jedná o jedno a totéž řízení, které bylo zahájeno příkazem, případně oznámením o zahájení řízení. Odvolací orgán zrušením konečného rozhodnutí v prvním stupni pouze vrátí správní řízení v prvním stupni do okamžiku před vydáním rozhodnutí ve věci. Není zahájeno nové řízení.

22. Pokud by si žalovaný našel ke zrušení prvostupňového rozhodnutí jakoukoli záminku a cílil jen na zpřísnění sankce, zákaz změny k horšímu by byl jen formální a ustanovení § 89 odst. 3 ZOP by bylo zbytečné (obsoletní, vyprázdněné). V posuzované věci žalovaný neshledal v rozhodnutí magistrátu ze dne 13. 9. 2021 vady řízení nebo skutečný rozpor s právními předpisy, ani žalovaný neprovedl žádné dokazování, které by vedlo ke změně skutkového stavu, aby byla zásada zákazu změny k horšímu prolomena. Žalovaný pouze vyřkl svou úvahu o druhu trestu, který by podle něho byl přiléhavý, avšak neodůvodnil zákonným způsobem, proč magistrát zneužil správní uvážení anebo překročil jeho meze.
23. Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 3 A 74/2013-82, vyslovil, že „postup, kdy v řízení o správním deliktu rozkladový orgán zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně s jediným závazným pokynem ke zpřísnění uložené sankce, je obcházením zákazu *reformationis in peius* podle § 90 odst. 3 správního řádu, a proto je třeba jej hodnotit jako zneužití pravomoci správního orgánu.“
24. Podle rozsudku NSS č. j. 2 Afs 67/2013-53, „průlom do zásady změny k horšímu odůvodněný rozporem s právními předpisy či s jiným veřejným zájmem (§ 90 odst. 3 správního řádu) je třeba i v oblasti správního trestání vykládat omezujícím způsobem. Znak „rozporu s právními předpisy“ není naplněn při každé konstatované aplikační nesprávnosti, ale musí jít o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávajícími prostor pro správní uvážení. Znak „jiného veřejného zájmu“ pak označuje bezesporu jiný veřejný zájem, než je některý ze zájmů, které jsou se správním trestáním spojeny vždy (například zájem na potrestání pachatele).“
25. Oba citované právní závěry platí i pro posuzovanou věc. Hlavním cílem správního trestání je vedle represe i prevence. Tento cíl příkaz magistrátu v posuzované věci naplnil. Žalobce podle evidenční karty řidiče ve správním spise získal řidičské oprávnění pro řízení vozidel skupiny B+E dne 14. 11. 2019. Magistrát tuto skutečnost citoval v rozhodnutí ze dne 13. 9. 2021 a podle odůvodnění přihlédl ke všem okolnostem spáchání přestupku. Soud shledal uloženou pokutu jako zákonnou. Magistrát po zrušení prvního meritorního rozhodnutí ze dne 13. 9. 2021 nehodnotil jinak skutkové a právní otázky, nezjistil ani nové přítěžující okolnosti, a proto nebylo namístě zhoršení trestu.
26. Smyslem zásady zákazu *reformationis in peius* je zabezpečit možnost účastníků správního řízení podávat opravné prostředky, a přitom je chránit před obavou, že by si mohli v důsledku podaného opravného prostředku přivodit zhoršení situace. Uvedená zásada musí být bez výjimky respektována i za situace, kdy odvolací správní orgán rozhodne o zrušení napadaného rozhodnutí a věc vrátí správnímu orgánu I. stupně k novému rozhodnutí. NSS dovodil v rozsudku č. j. 2 Afs 67/2013-53, že tato zásada musí platit pro řízení jako celek, nikoliv jen pro odvolací řízení. Opačný výklad by umožnil snadné obcházení zákazu změny k horšímu ze strany správních orgánů (srov. rozsudek NSS č. j. 6 Afs 169/2016-42, bod 17).
27. V této souvislosti je nezbytné připomenout, že konkrétní určení výše pokuty je otázkou správního uvážení. Úlohou správních soudů není toto uvážení nahrazovat uvážením svým (vyjma postupu při moderaci trestu dle § 78 odst. 2 s. ř. s.), ale zkoumat, zda správní orgán při své úvaze nepřekročil meze stanovené zákonem či zda správní uvážení nezneužil. Tento závěr NSS formuloval již v rozsudku č. j. 3 As 24/2004-79, č. 739/2006 Sb. NSS, v němž uvedl následující: „*I když správní orgán není při svém rozhodování vázán*

přesnými kritérii stanovenými zákonem a rozhoduje v mezích volného správního uvážení, musí být jeho postup a rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto i v těchto případech musí správní orgán respektovat jak stanovené procesní postupy (v to zahrnující rozhodnutí se všemi stanovenými náležitostmi), tak elementární právní principy správního rozhodování (princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná – s obdobným rozhodováním v obdobných případech atd.). Nezákonnost rozhodnutí tak může spočívat mj. právě v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení správním orgánem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.“ V posuzovaném případě soud nezjistil, že by magistrát překročil meze správního uvážení nebo ho zneužil.

28. Z výše uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení ve smyslu § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. V dalším řízení je žalovaný shora podaným právním výkladem podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.
29. Soud rozhodl o nákladech řízení v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě. Žalobce měl naopak ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení.
30. V řízení o žalobě byl žalobce zastoupený advokátem. Ze spisu soud zjistil, že advokát učinil ve věci dva účelné úkony právní služby, kterými byly převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb a podání 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)]. Za provedené úkony právní služby náleží advokátovi mimosmluvní odměna ve výši dvakrát 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 7 advokátního tarifu], která se zvyšuje o paušální náhradu hotových výdajů ve výši dvakrát 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za úkony právní služby tedy advokátovi náleží 6 800 Kč. Vzhledem k tomu, že advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, náleží k této částce podle § 57 odst. 2 s. ř. s. částka, která odpovídá sazbě daně 21 % a která činí 1 428 Kč. K částce 8 228 Kč soud připočetl uhrazený soudní poplatek ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku). Celková částka nákladů řízení činí 12 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 21. prosince 2023

Martina Radkova v. r.
samosoudkyně