



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **Z. B.**, zastoupený advokátem JUDr. Janem Tryznou, Botičská 1936/4, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2021, čj. 4907/2020-160-SPR/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2022, čj. 20 A 36/2021-31,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2022, čj. 20 A 36/2021-31, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2021, čj. 4907/2020-160-SPR/3, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku **21 600 Kč** do 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Jana Tryzny.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci, kasační stížnost a vyjádření k ní

[1] Krajský úřad Středočeského kraje zrušil ve zkráceném přezkumném řízení svým rozhodnutím ze dne 2. 12. 2020 (ve znění opravného usnesení ze dne 14. 12. 2020) pravomocný příkaz Městského úřadu Říčany ze dne 1. 9. 2020, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přestupku se dopustil tím, že na dálnici D1 překročil nejvyšší dovolenou rychlost nejméně o 51 km/h (tzn., že porušil § 18 odst. 3 zákona o silničním provozu).

[2] Žalovaný v odvolacím řízení změnil rozhodnutí krajského úřadu tak, že v původním znění rozhodnutí ze dne 2. 12. 2020 ve výrokové části a v odůvodnění na str. 2 v odst. 4 vypustil formulaci: „*v souladu s ustanovením § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu...*“. Ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobce se bránil proti rozhodnutí žalovaného u městského soudu, jenž podanou žalobu zamítl. Nyní žalobce (stěžovatel) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak se městský soud vypořádal s jeho žalobní námitkou týkající se nezákonného postupu správního orgánu, který zrušil příkaz o spáchání přestupku ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu. Stěžovatel poukázal na specifickou povahu přezkumného řízení a záruky poskytující ochranu adresátů pravomocných rozhodnutí, které jsou obsaženy ve správním řádu. Ve věci nebyly splněny podmínky pro postup podle § 98 správního řádu. Závěr o porušení právního předpisu se nemůže opírat výlučně o odkaz na samotné rozhodnutí ve věci, aniž by bylo konkrétně poukázáno na další listiny založené ve správním spise. Stěžovatel je toho názoru, že městský soud nesprávně posoudil též otázku, zda jsou splněny „*ostatní podmínky pro přezkumné řízení*“. Stěžovatel měl primárně na mysli podmínky podle § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, tj. nezbytnost chránit jeho dobrou víru. Tuto otázku žalovaný jednak vůbec nezvažoval, jednak ani neměl podklad, na jehož základě by ji mohl zvážit, jelikož stěžovatel neměl možnost se v přezkumném řízení vyjádřit.

[4] Dále stěžovatel namítl, že městský soud stejně jako žalovaný porušil zásadu presumpce neviny tím, že shledal správným závěr žalovaného o tom, jaký přestupek stěžovatel po skutkové stránce spáchal. Zrušení příkazu je zjevně k tíži stěžovatele, kterému hrozí přísnější postih oproti tomu, který mu byl původně uložen a který stěžovatel vykonal.

[5] Stěžovatel se neztotožnil ani se závěrem městského soudu ohledně otázky, zda napadené rozhodnutí obsahuje veškeré náležitosti podle § 68 odst. 2 správního řádu. Správní řád jednoznačně uvádí, v jakém pořadí mají být jednotlivé náležitosti výrokové části rozhodnutí uvedeny. Výroková část napadeného rozhodnutí rovněž neobsahuje odkaz na § 98 správního řádu, podle něhož bylo rozhodováno.

[6] Závěrem stěžovatel uvedl důvody, proč považuje svou kasační stížnost za přijatelnou.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na své závěry v rozhodnutí o odvolání a vyjádření k žalobě. Žalovaný se ztotožnil s napadeným rozsudkem, a proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

2. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Ve věcech, v nichž před krajským (městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda je podaná kasační stížnost přijatelná (§ 104a odst. 1 s. ř. s.). Kasační stížnost je přijatelná mimo jiné v případě, že ve věci vyvstala právní otázka, která doposud nebyla judikaturou jednotně řešena, či otázka, kterou by bylo třeba řešit odlišně, případně pokud krajský (městský) soud hrubě pochybil při výkladu práva.

[9] NSS po přezkoumání napadeného rozsudku dospěl k závěru, že městský soud hrubě pochybil při výkladu práva, a proto je kasační stížnost **přijatelná** a též **důvodná**.

pokračování

[10] NSS nejdříve shrne podstatné okolnosti věci. Městský úřad Říčany vydal dne 1. 9. 2020 příkaz, jímž shledal stěžovatele vinným z přestupku popsaneho v bodě [1] výše. Městský úřad však ve výroku příkazu nesprávně uvedl, že se jednalo o přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o silničním provozu, namísto správného § 125c odst. 1 písm. f) **bodu 2** shodného zákona. Proto i sankce uložená za přestupek chybně odpovídala § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 (tj. pokuta ve výši 2 500 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na 1 měsíc), a nikoli bodu 2 zákona o silničním provozu. Stěžovatel nepodal proti příkazu odpor, ten tak nabyl právní moci dne 15. 9. 2020. Městský úřad vlastní kontrolní činností zjistil své pochybení a dne 12. 10. 2020 vydal rozhodnutí, jímž uvedený příkaz zrušil, avšak učinil tak nesprávně podle § 87 správního řádu. Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, na jehož základě jej krajský úřad zrušil pro nezákonnost rozhodnutím ze dne 2. 12. 2020 (právní moci nabylo dne 9. 12. 2020) a současně tímto rozhodnutím řízení zastavil.

[11] Téhož dne, tedy 2. 12. 2020, krajský úřad vydal ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 ve spojení s § 98 správního řádu rozhodnutí, kterým zrušil příkaz městského úřadu ze dne 1. 9. 2020 z důvodu nesprávné kvalifikace přestupku a nesprávně užitých ustanovení, podle nichž byla stěžovateli uložena sankce, a zároveň věc vrátil městskému úřadu k novému projednání. Krajský úřad ovšem ve svém rozhodnutí chybně uvedl, že příkaz ruší podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Současně krajský úřad v tomto svém rozhodnutí mylně uvedl v poučení, že toto rozhodnutí je konečné a nelze se proti němu odvolat; proto dne 14. 12. 2020 vydal opravné usnesení, jímž k rozhodnutí ze dne 2. 12. 2020 doplnil správné poučení. Žalovaný poté k odvolání stěžovatele proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 2. 12. 2020 ve znění opravného usnesení ze dne 14. 12. 2020 vydal nyní napadené rozhodnutí ze dne 26. 3. 2021, jímž podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 2. 12. 2020 (ve znění opravného usnesení ze dne 14. 12. 2020) tak, že ve výrokové části a v odůvodnění na str. 2 v odst. 4 vypustil formulaci: „*v souladu s ustanovením § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu...*“.

[12] Stěžovatel v podané kasační stížnosti předně namítá, že nebyly splněny podmínky pro rozhodování ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu, zejména podmínka, že porušení právního předpisu je zjevné ze spisu.

[13] Podle § 98 správního řádu platí, že *jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3¹ (důraz přidal NSS).*

[14] Městský soud shledal, že porušení právního předpisu plyne přímo z příkazu městského úřadu, jenž obsahuje rozpor mezi popisem skutku a jeho právní kvalifikací a na který žalovaný v této souvislosti odkázal ve svém rozhodnutí. Příkaz je přitom nepochybně součástí spisu (viz body [38] a [42] napadeného rozsudku). NSS s tímto posouzením souhlasí.

¹ Podle § 97 odst. 3 správního řádu *rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu.*

[15] To, že je příkaz městského úřadu součástí správního spisu (tedy součástí spisového materiálu), je nepopíratelné. Tato skutečnost nepotřebuje žádný hlubší judikaturní rozbor, postačí již odkaz na § 17 odst. 1 větu druhou správního řádu, podle které *spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci* (důraz přidal NSS).

[16] Příkaz městského úřadu tedy nepochybně tvoří jednu z listin správního spisu. Je proto dostačující, pokud správní orgán, resp. správní soud, odkáže přímo na toto rozhodnutí, aby prokázal porušení právního předpisu jakožto jedné z podmínek pro rozhodování ve zkráceném přezkumném řízení ve smyslu citovaného § 98 správního řádu. Žalovaný jistě mohl odkázat i na další listiny založené ve správním spisu, z nichž plyne popis skutku, a tedy i nesoulad s jeho právní kvalifikací v příkazu městského úřadu (např. oznámení přestupku a úřední záznam ze dne 7. 6. 2020), a podpořit tak svůj závěr, že „ze spisového materiálu je dostatečně jasné, že přestupek byl popsán v příkazu správně a došlo k pochybení při jeho právní kvalifikaci“. Tento nedostatek však nepůsobí nezákonnost, případně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť samotný příkaz městského úřadu, jenž představuje část spisu, zjevně prokazuje rozpor mezi popisem přestupkového jednání a jeho chybnou právní kvalifikací, a je tedy dostatečným podkladem dosvědčujícím porušení právního předpisu (jímž je v tomto případě použití nepřiléhavého ustanovení zákona).

[17] Stěžovatel dále namítl, že mu bylo upřeno právo vyjádřit se k tomu, zda má být přezkumné řízení vedeno. Městský soud k této námitce správně uvedl, že se jedná o projev povahy zkráceného přezkumného řízení, s nímž zákonodárce počítal. Vydání rozhodnutí o zrušení, příp. změně rozhodnutí, jež bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, má být totiž podle poslední věty § 98 správního řádu prvním úkonem při zkráceném přezkumném řízení. Nelze tedy uvažovat o porušení procesních práv účastníka řízení, jestliže mu nebylo umožněno vyjádřit se k věci před vydáním rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Tomu přisvědčuje též ustálená judikatura NSS, podle které je zkrácené přezkumné řízení projevem zásady procesní ekonomie, a jeho účelem je odstranit akt přijatý v rozporu s právními předpisy bez zbytečného zatěžování dotčených osob, nikoliv zjednodušit činnost správním orgánům a připravit dotčené osoby o jejich procesní práva (viz rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2011, čj. 1 As 31/2011-72, bod [15]). Charakteristickým rysem zkráceného přezkumného řízení je především to, že se v něm postupuje bez vyjádření účastníků a bez provádění dalšího dokazování (např. rozsudek ze dne 16. 12. 2015, čj. 3 As 69/2015-78). V posuzované věci je očividné, že jakékoli vysvětlení stěžovatele nebylo zapotřebí, neboť rozpor mezi popisem skutku a jeho právní kvalifikací je ze správního spisu nepochybný.

[18] K nesplnění „ostatních podmínek pro přezkumné řízení“ stěžovatel poukázal na nezbytnost chránit jeho dobrou víru podle § 94 odst. 4 a 5 správního řádu². Žalovaný tyto podmínky nijak nezkoumal.

² Podle § 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*. Podle odst. 5 téhož ustanovení *při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99)*.

pokračování

[19] Judikatura NSS dává v případě postupu podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu, jež představují ony „*ostatní podmínky pro přezkumné řízení*“, důraz na to, aby správní orgány provedly posouzení naplnění podmínek pro přezkumné řízení. „*Zákon správnímu orgánu ukládá povinnost provést posouzení naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 (byť se jedná o posuzování neurčitých právních pojmů, jako je dobrá víra, zjevně nepoměrná újma apod., jejichž výklad musí správní orgán podat v rámci správního uvážení). Neučiní-li tak, vymyká se takové jednání správního orgánu zákonným mezím a svědčí o jeho libovůli při projednávání takové věci. (...) Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn. Nedostojí-li však správní orgány této své povinnosti, zákonem chráněná nabytá práva účastníků předchozích řízení mohou být dotčena, a to i tím, že nebylo zkoumáno, zda jim protiprávním rozhodnutím nemohla být způsobena nepřiměřená újma. Úvahy o míře zásahu do nabytých práv pak musí být bezpodmínečně součástí takových rozhodnutí.*“ (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011-79, body [22-24])

[20] Je tedy nezbytné, aby odůvodnění rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, resp. ve zkráceném přezkumném řízení obsahovalo úvahy správního orgánu, kterými se řídil při posouzení splnění procesních podmínek pro řízení obsažených též v § 94 až 97 správního řádu, a závěry, k nimž přitom dospěl (srov. rozsudek ze dne 28. 4. 2015, čj. 4 As 251/2014-85, body [24-25], či rozsudek ze dne 21. 12. 2012, čj. 4 As 51/2012-46).

[21] Rozhodnutí krajského úřadu ze dne 2. 12. 2020 ve znění opravného usnesení ze 14. 12. 2020 neobsahuje žádnou úvahu o splnění zákonných podmínek pro rozhodování ve zkráceném přezkumném řízení. Stěžovatel v odvolání namítl, že pro postup podle § 98 správního řádu musí být splněny podmínky uvedené v tomto ustanovení, především musí být porušení právního předpisu zřejmé ze spisu. Žalovaný ve svém rozhodnutí nepřisvědčil uvedené námitce, tzv. ostatními podmínkami pro postup podle § 98 správního řádu se však nezabýval.

[22] Stěžovatel v žalobě poukázal na nutnost chránit práva nabytá v dobré víře podle § 94 odst. 5 správního řádu, současně namítl, že postup správních orgánů hrubě porušuje princip právní jistoty (body [30-31] žaloby). V petitu pak žádal, aby městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného mimo jiné z důvodu, že nebylo vysvětleno a zdůvodněno konkrétními skutečnostmi, že byly splněny podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu. Městský soud se k posouzení „ostatních podmínek“ pro přezkumné řízení vyjádřil v bodě [38] napadeného rozsudku následovně: „*Ostatní podmínky vedení přezkumného řízení podle ust. § 94 – 97 správního řádu jsou přitom splněny, když ostatně žalobce sám konkrétně výslovně nenamítal nesplnění některých z tzv. ostatních podmínek vedení přezkumného řízení.*“

[23] Lze tedy shrnout, že odůvodnění rozhodnutí správních orgánů vydaná v přezkumném řízení se nezabývala hledisky uvedenými v § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, v důsledku čehož tato rozhodnutí neobsahují rozhodný důvod pro závěr o splnění zákonných podmínek pro zrušení příkazu městského úřadu ve zkráceném přezkumném řízení. Městský soud se v rozporu s výše citovanou judikaturou ve svém rozsudku dostatečně

nezaobíral tímto pochybením správních orgánů, i přestože na něj stěžovatel poukazoval ve své žalobě; tím hrubě pochybil při výkladu práva, a jeho rozsudek je tak nezákonný.

[24] NSS pro úplnost dodává, že si je vědom, že v posuzovaném případě stěžovatel rozhodnutím městského úřadu žádná práva nenabyl, naopak mu byla uložena povinnost splnit sankci. Tato skutečnost však nezabavuje správní orgány zákonné povinnosti zkoumat veškeré podmínky pro vedení (zkráceného) přezkumného řízení a své závěry srozumitelně vyjádřit ve svých rozhodnutích. NSS připomíná, že pravomocné rozhodnutí lze zrušit či změnit pouze výjimečně. Přezkumné řízení je obecně chápáno jako výjimečný institut zasahující do právní jistoty a nabytých práv založených pravomocným rozhodnutím správního orgánu, a proto je nutné podmínky pro aplikaci tohoto výjimečného institutu vykládat restriktivně (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013-45, č. 3166/2015 Sb. NSS, body [24-25], či nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16, body [14-20], jenž zdůraznil ochranu důvěry v akty veřejné moci a odpovědnost správních orgánů za svá pochybení).

[25] V této souvislosti NSS dále upozorňuje správní orgány, že v nynější věci je také žádoucí, aby při posouzení splnění podmínek stanovených v § 94 odst. 4 a 5 správního řádu zohlednily též specifika správního trestání a pečlivě se vypořádaly s narušením právní jistoty stěžovatele, jemuž byla pravomocně uložena sankce, kterou podle svých slov již vykonal. Za tímto účelem bude mimo jiné nezbytné, aby se správní orgány vypořádaly s prolomením zásady zákazu *reformationis in peius* a bedlivě porovnály přiměřenost zásahu do práv stěžovatele oproti veřejnému zájmu na potrestání stěžovatele přísnější sankcí, ev. zájmu na zákonnosti rozhodnutí.

[26] S ohledem na právě vyřčené závěry se NSS již nezabýval dalšími kasačními námitkami.

3. Závěr a náklady řízení

[27] NSS s ohledem na shora uvedené důvody zrušil rozsudek městského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož v této věci byly důvody k tomu, aby bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného již v řízení před městským soudem, NSS zrušil současně rozhodnutí žalovaného, kterému věc vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Žalovaný je vázán právním názorem vysloveným NSS v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel měl úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti. NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení.

[29] V řízení o žalobě představovaly náklady řízení stěžovatele soudní poplatek a odměnu a hotové výdaje zástupce, který učinil tři úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na jednání dne 12. 10. 2022; § 1 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a, d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif], a to v hodnotě 3 100 Kč za každý úkon právní služby, celkem tedy částku 9 300 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 900 Kč (3 × 300 Kč podle § 13 odst. 4

pokračování

advokátního tarifu). Odměna a hotové výdaje zástupce činí 10 200 Kč a soudní poplatek za žalobu 3 000 Kč; celkem tedy náklady řízení o žalobě činí částku ve výši 13 200 Kč. Zástupce není plátcem DPH.

[30] V řízení o kasační stížnosti pak zástupce stěžovatele učinil jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) v hodnotě 3 100 Kč. Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 300 Kč. Odměna a hotové výdaje zástupce v řízení o kasační stížnosti tedy činí 3 400 Kč, k čemuž je třeba připočíst výši soudního poplatku za kasační stížnost 5 000 Kč. Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti činí částku ve výši 8 400 Kč.

[31] Žalovaný je povinen uhradit stěžovateli k rukám jeho zástupce náhradu nákladů soudních řízení ve výši 21 600 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. března 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu