



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **V. B.**, zastoupen JUDr. Markem Pourem, advokátem se sídlem Bartošova 1729/9, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2021, čj. KUOK 3472/2021, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. 5. 2022, čj. 60 A 8/2021-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Lipník nad Bečvou shledal svým rozhodnutím z 18. 5. 2020 žalobce vinného ze spáchání přestupku podle § 42a odst. 6 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, neboť žalobce jako vlastník nemovitosti v silničním ochranném pásmu strpěl umístění reklamního zařízení na této nemovitosti bez příslušného povolení. Tímto rozhodnutím uložil městský úřad žalobci pokutu ve výši 5 000 Kč podle § 42a odst. 7 písm. c) zákona o pozemních komunikacích ve znění do 31. 12. 2020. Žalovaný v odvolacím řízení v záhlaví uvedeným rozhodnutím částečně toto rozhodnutí městského úřadu změnil v jeho výroku a odůvodnění, nicméně ve zbytku rozhodnutí městského úřadu potvrdil (podrobněji jsou tyto změny popsány v bodech 2 a 3 v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci). Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce

žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem shledal důvodnou, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Krajský soud shledal pět žalobních okruhů nedůvodnými. Novela zákona o pozemních komunikacích č. 196/2012 Sb. se vztahovala i na již v minulosti povolená reklamní zařízení. I stávající reklamní zařízení tak musela být v období od 1. 9. 2012 do 1. 9. 2017 znovu povolena v souladu s touto novelou. I kdyby tedy žalobce disponoval příslušným povolením silničního správního úřadu vydaným před 1. 9. 2012 (což však žalobce nedoložil), tak by i přesto muselo být posuzované reklamní zařízení znovu povoleno ve výše popsaném mezidobí, což se nestalo. Není také pravdou, že by žalobci byl kladen za vinu výsledek, tj. nezajištění zákonného stavu. Za vinu mu byla kladena jeho pasivita, tj. že k nápravě nezákonného stavu neučinil nic efektivního. Ze správních rozhodnutí nevyplývá, že jediným východiskem žalobce by byla svépomoc při odstranění posuzovaného reklamního zařízení. Žalobce začal v dané věci jednat až v reakci na písemnost žalovaného z května 2019, tedy téměř 2 roky poté, co již zařízení mělo být povoleno či odstraněno. Navzdory množství novel zákona o pozemních komunikacích se žalobce měl, vzhledem k výdělečnému pronájmu svého pozemku a vzhledem k mediální kampani ohledně odstraňování billboardů ze srpna 2017, zajímat o tuto významnou novelu zákona o pozemních komunikacích. Ke spáchání přestupku podle § 42a odst. 6 tohoto zákona postačuje pouze nedbalost. Žalovaný přezkoumatelně popsal, v jakém období byl páčán posuzovaný přestupek.

[3] Dva žalobní body ovšem krajský soud shledal důvodnými. Jednak šlo o námitku označenou v bodě 5 rozsudku krajského soudu písmenem f): *„Žalovaný doplnil a upravil původně nepřezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu I. stupně v částech, které jsou obligatorní součástí a elementární podmínkou pro vlastní legálnost a přezkoumatelnost rozhodnutí, což § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu umožňuje pouze v případě, že je s takovým postupem odvolatel předem seznámen a má možnost se k úpravám před vydáním rozhodnutí vyjádřit, k čemuž nedošlo.“* Jako druhou důvodnou námitku shledal krajský soud tu námitku označenou písmenem g): *„V řízení došlo k procesní vadě spočívající v porušení nestrannosti zapojením úřední osoby Mgr. Františka Pěrušky do řízení v obou stupních. Oznámení o přestupku ze dne 25. 10. 2019 bylo odesláno Mgr. Pěruškou jako zástupcem vedoucího odboru dopravy a silničního hospodářství žalovaného, během následného řízení o přestupku se správní orgán I. stupně obrátil na žalovaného s žádostí o metodickou výpomoc, jež byla poskytnuta dne 4. 3. 2020 opět Mgr. Pěruškou a spočívala ve dvou odstavcích zcela konkrétních pokynů, jak má v dané konkrétní otevřené správní orgán I. stupně postupovat. Ten pak zcela v souladu s poskytnutým metodickým pokynem rozhodl. O odvolání pak rozhodoval opět Mgr. Pěruška.“*

[4] Co se týče námitky uvedené pod písmenem f), tak dle krajského soudu není mezi stranami sporu o tom, že výrok rozhodnutí městského úřadu neobsahoval všechny náležitosti podle § 93 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Žalovaný se však tuto vadu rozhodl zhojit postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Krajský soud nicméně souhlasí se žalobcem, že pro tento postup žalovaného nebyly splněny zákonné podmínky.

pokračování

[5] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 22. 7. 2008, čj. 2 As 20/2008-73, vyplývá, že v případě sankčního (přestupkového) řízení je doplnění chybějícího výroku rozhodnutí orgánu prvního stupně postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nepřipustné. Takové doplnění totiž vede ke ztrátě možnosti účastníka se proti prvostupňovému rozhodnutí, v části doplněného výroku, odvolat. To platí pro tento spor i přesto, že žalovaný pouze doplnil chybějící náležitost výroku městského úřadu a nenahradil celý výrok. Žalovaný totiž doplnil výrok o dobu páchání přestupku a formu zavinění, což jsou významné údaje pro odlišení posuzovaného skutku se skutky jinými. To je zásadní zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu.

[6] Z judikatury sice vyplývá, že odvolací orgán by se z důvodu hospodárnosti měl primárně pokusit rozhodnout sám, a ne vracet věc orgánu prvního stupně (rozsudek NSS z 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34). V sankčním řízení je však toto pravidlo limitováno, a to z důvodu ztráty možnosti obviněného se odvolat. Odvolací orgán může i v sankčním řízení provést důkazy a doplnit podklady či posoudit skutkový či právní stav odlišně než orgán prvního stupně. V těchto případech ale odvolací orgán musí dát obviněnému možnost, aby se s těmito novými zjištěními nejprve seznámil, popř. jen musí předem upozornit na možný odlišný právní náhled na věc a dát obviněnému možnost se ke všemu vyjádřit. Totéž je nutno dodržet i tehdy, jestliže odvolací orgán hodlá doplnit zásadní údaje do výrokové části přezkoumávaného prvostupňového rozhodnutí, i když takové upřesnění nevyžaduje doplnění podkladů či změnu právního názoru.

[7] Co se týče námitky pod písmenem g), tak krajský soud ze správního spisu zjistil, že písemností z října 2019, kterou podepsal Mgr. František Pěruška, upozornil žalovaný městský úřad na provozování posuzovaného reklamního zařízení bez příslušného povolení. Městský úřad se následně obrátil na žalovaného s žádostí o metodickou pomoc. Na tuto žádost odpověděl žalovaný písemností z března 2020, kterou také podepsal Mgr. František Pěruška. Krajský soud popsal obsah této odpovědi a shledal, že ta je ve skutečnosti obecným metodickým pokynem jen částečně a převážně se jedná o jednoznačně poskytnutou radu, jak postupovat při vyřízení této konkrétní věci, jak hodnotit přeložené důkazy a jak se vypořádat s obhajobou žalobce. Mgr. František Pěruška je pak podepsán i pod napadeným rozhodnutím žalovaného, což vyvolává pochybnosti o efektivitě odvolacího přezkumu. Tato metodická pomoc sice pro městský úřad nebyla závazná formálně, nicméně jeho neformální váha, jakožto pomoci nadřízeného orgánu, byla obrovská a jen těžko by městský úřad rozhodl odlišně oproti této pomoci. Z žádosti o poskytnutí této pomoci přitom vyplývá, že městský úřad si nebyl jist tím, zda lze žalobce za daný přestupek vůbec stíhat.

[8] Je přitom irelevantní, že výše vyjmenované písemnosti ve skutečnosti vypracovaly jiné úřední osoby než Mgr. František Pěruška. S podpisem osoby na listině je přirozeně spojena také jistá míra subjektivně vnímané odpovědnosti, a proto lze jen těžko očekávat, že by se podepisující osoba s listinou neseznámila a de facto svým podpisem nevyjádřila souhlas s jejím obsahem. Proto již pouhé podepsání těchto písemností zakládá u Mgr. Františka Pěrušky takový vztah k věci, že není přípustné, aby se podílel na rozhodování o odvolání proti rozhodnutí, které z těchto písemností vycházelo. Podobnou situaci se zabýval také

Nejvyšší správní soud v rozsudku z 29. 6. 2006, čj. 2 Afs 143/2004-105, ve kterém došel k obdobnému závěru jako krajský soud nyní.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost.

Aplikace § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu [žalobní námitka f]

[10] Rozhodnutí městského úřadu, s výjimkou náležitostí výroku, bylo vydáno zcela zákonně. Žalovaný tedy do jeho výroku doplnil parcelní číslo a katastrální území posuzovaného pozemku; číslo silnice, u které se tento pozemek nachází; dobu páchání tohoto trvajících přestupku; ustanovení zákona, podle kterého byl uložen správní trest a formu zavinění žalobce. Z judikatury vyplývá, že *„pokud je možné rozhodnutí orgánu prvního stupně změnit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu procesní ekonomie učinit. (...) Je na žalovaném, aby v dalším řízení posoudil, zda je možné pochybení stavebního úřadu napravit v odvolacím řízení, či zda je v tomto konkrétním případě vhodnější prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc mu vrátit k novému projednání“* (rozsudek NSS z 15. 6. 2023, čj. 3 As 27/2022-67, bod 30).

[11] Na straně 3 svého rozhodnutí uvedl městský úřad toto: *„Ke zřízení a provozování reklamního zařízení na pozemku parc. č. X v kat. území O. v silničním ochranném pásmu silnice I/47 je nutné povolení příslušného silničního správního úřadu. (...)“*. Přesné vymezení místa se tedy v rozhodnutí nachází, byť v jeho odůvodnění. Městský úřad ve svém rozhodnutí dále uvedl: *„Obviněným je fyzická osoba a jedná se tedy o přestupek podle ust. § 42a zákona o pozemních komunikacích. V ust. § 42a odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích je uvedeno: Fyzická osoba se jako vlastník nemovitosti v silničním ochranném pásmu dopustí přestupku tím, že na takové nemovitosti strpí umístění reklamního zařízení bez povolení silničního správního úřadu. Jelikož fyzická osoba se jako vlastník nemovitosti v silničním ochranném pásmu dopustí přestupku dle ust. § 42a odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích tím, že na své nemovitosti strpí umístění reklamního zařízení bez povolení silničního správního úřadu, má být v jeho zájmu takovéto nepovolené reklamní zařízení odstranit i v případě, že k odstranění vyzve majitele reklamního zařízení a ten tak neučiní.“* Z citované pasáže vyplývá, že žalobce se mohl dopustit přestupku z nedbalosti. Vzhledem k tomu, že nedbalost je mírnější formou zavinění než úmysl a mírnější forma než nedbalost již neexistuje, tak pouhé doplnění mírnější formy zavinění (tj. nedbalosti) do výroku již nemělo vliv na povinnosti či právní postavení žalobce. Také dobu spáchání přestupku žalobce znal, neboť ta počala okamžikem účinnosti právního předpisu (pozn. NSS: dle rozhodnutí žalovaného jde o 8. 9. 2017) a skončila zahájením řízení dne 29. 11. 2019.

[12] Vady rozhodnutí městského úřadu již byly popsány v rozhodnutí stěžovatele, a městský úřad by je tak pouze formalisticky převzal do svého nového rozhodnutí. Tyto vady se přitom netýkají merita věci, a žalobce se tak již mohl seznámit s podklady rozhodnutí. Formalistický výklad krajského soudu tedy vyprazdňuje jednak smysl ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a také pravidlo, že správní řízení tvoří jeden celek.

pokračování

Podjatost úřední osoby podepsané na rozhodnutí i metodické pomoci [žalobní námitka g])

[13] Oznámení o přestupku z října 2019 vypracoval Ing. Lubomír Pešout jako oprávněná úřední osoba pro vypracování, byť bylo podepsáno Mgr. Františkem Pěruškou jakožto oprávněnou úřední osobou pro podepisování, resp. jakožto vedoucím oddělení. Stejným způsobem byla vyhotovena také metodická pomoc z března 2020. Žalovaný přitom oznámil městskému úřadu spáchání posuzovaného přestupku, neboť se o něm dozvěděl při své úřední činnosti. Taková metodika není právně závazným pokynem či rozhodnutím a podřízený správní orgán nemá povinnost se předestřeným právním názorem řídit. Žádost o tuto pomoc vyřídil žalovaný proto, že je povinen ji poskytnout. Žalovaný tedy nijak do rozhodování městského úřadu nezasáhl.

[14] Podobně i rozhodnutí o odvolání pak bylo vypracováno Mgr. Martinou Lánskou jako oprávněnou úřední osobou pro vypracování, byť bylo opět podepsáno Mgr. Františkem Pěruškou jakožto oprávněnou úřední osobou pro podepisování, resp. jakožto vedoucím oddělení. Ministerstvo dopravy usnesením z 5. 11. 2020 rozhodlo o tom, že ředitel žalovaného není vyloučen z nyní přezkoumávaného odvolacího řízení. Případné nové odvolání proti rozhodnutí městského úřadu bude opět projednáváno stejnými úředními osobami, neboť příslušné oddělení žalovaného má pouze osm zaměstnanců, včetně Mgr. Františka Pěrušky, který bude opět jedinou oprávněnou úřední osobou pro podepisování. Nadřízené správní orgány běžně vydávají metodiky k výkladu ustanovení zákona nebo i k dotazům ke konkrétní věci. Metodika je zpravidla obeckým vodítkem pro řešení skutkově podobných případů, nicméně v případě konkrétního dotazu se k věci částečně váže, jinak by pro podřízený správní orgán ztratila smysl.

[15] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost není důvodná.

Aplikace § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu [žalobní námitka f])

[17] Nejvyšší správní soud se úvodem zabýval otázkou, zda mohl stěžovatel v rozhodnutí o odvolání doplnit výrok přestupkového rozhodnutí městského úřadu o povinné náležitosti, aniž by musel toto rozhodnutí městského úřadu zrušit, ale mohl jej pouze změnit. Nejvyšší správní soud se obecnou otázkou, jaké možnosti má odvolací orgán, pokud v odvolacím řízení shledá nezákonnost či nesprávnost rozhodnutí orgánu prvního stupně, již v minulosti zabýval. Přehled možných situací, které se v odvolacím přezkumu mohou vyskytnout, poskytl ve svém rozsudku z 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, v bodech 17 až 20, kde bohatě cituje judikaturu vztahující se k tomuto tématu. Z tohoto odkazovaného rozsudku vyplývá obecný závěr (který ostatně uvedl i krajský soud v bodě 32 svého rozsudku), že vzhledem k zásadě hospodárnosti by se odvolací orgány měly primárně snažit o změnu přezkoumávaného rozhodnutí, resp. ke zrušení přezkoumávaného rozhodnutí by měly přistoupit jen výjimečně (body 15 a 16 odkazovaného rozsudku). Odvolací orgán však nemůže změnit přezkoumávané rozhodnutí, jestliže by svým překvapivým výrokem či odůvodněním připravil účastníka o jednu instanci. „Konkrétně to

znamená, že pokud se chce odvolací orgán odchýlit od hodnocení důkazů provedeného orgánem prvního stupně, musí provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit. Stejně tak pokud se odvolací orgán odchýlí od právních závěrů orgánu prvního stupně, musí účastníkovi umožnit, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritu věci“ (bod 22 odkazovaného rozsudku).

[18] Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku čj. 6 As 286/2018-34 dále uvedl: „(Odvolací orgán může) opravit identifikační údaj účastníka řízení a upřesnit popis skutku v rozhodnutí o přestupku (rozsudek Městského soudu v Praze z 29. 6. 2012, čj. 9 Ca 160/2009-44). Přípustné jsou i výraznější zásahy do výrokové části rozhodnutí, např. změna právní kvalifikace skutku v řízení o přestupku (rozsudek NSS z 28. 2. 2013, čj. 4 Ads 104/2012-53), zde ovšem za podmínky, že tím nedojde ani ke zpřísnění sankce, ani k rozšíření či zpřísnění právního posouzení deliktu (rozsudek Městského soudu v Praze z 9. 2. 2010, čj. 10 Ca 33/2008-66“ (bod 19 odkazovaného rozsudku).

[19] Z výše citovaných pasáží vyplývá, že odvolací orgán může přistoupit i k dokonce výraznějším zásahům do výroku přestupkového rozhodnutí, než je pouhé upřesnění skutku. Pokud takové upřesnění nebude pro účastníka překvapivé, tj. daná povinná náležitost přestupkového výroku byla uvedena alespoň v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, a účastník ji tak mohl v odvolání sporovat, tak odvolací orgán skutečně může přistoupit k doplnění či upřesnění přezkoumávaného výroku. Ke stejnému závěru dospěl i rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích z 25. 8. 2023, čj. 55 A 1/2023-23, bod 20 anebo rozsudek Městského soudu v Praze z 4. 6. 2020, čj. 15 A 40/2018-39, bod 24.

[20] Rozsudek NSS z 22. 7. 2008, čj. 2 As 20/2008-73, na který odkázal krajský soud v bodě 29 svého rozsudku, naopak míří na situace, kdy odvolací orgán změnil přezkoumávané prvostupňové rozhodnutí tak, že jej doplní o chybějící výrok. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že odvolací orgán nemůže přidat nový výrok o nové povinnosti, pokud na to účastníka předem neupozornil (bod [17] poslední věta tohoto rozsudku). Vzhledem k výše popsanému proto Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s krajským soudem v tom, že závěry rozsudku čj. 2 As 20/2008-73 se dají vztáhnout i na situace, kdy odvolací orgán upřesní výrok prvostupňového rozhodnutí, jestliže toto upřesnění není pro obviněného překvapivé. Ze strany 2 i 3 rozhodnutí městského úřadu vyplývá, že reklamní zařízení bylo umístěno v ochranném pásmu silnice č. I/47, a to konkrétně na pozemku parc. č. X v kat. území O. Tuto informaci pak stěžovatel převzal do nově upřesněného výroku. Přinejmenším tedy v otázce místa spáchání posuzovaného přestupku tak upřesněný výrok nebyl překvapivý.

[21] Nejvyšší správní soud nicméně musí konstatovat, že městský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí nijak nepopsal formu zavinění žalobce a ani dobu páčání tohoto přestupku. Co se týče formy zavinění, tak zákon o pozemních komunikacích nestanovuje, že se musí jednat o úmyslné zavinění (§ 15 odst. 1 přestupkového zákona), resp. připouští i nedbalost. Podobně ani z citace zákona o pozemních komunikacích, resp. z rozhodnutí městského úřadu, kterou argumentuje stěžovatel (bod [11] tohoto rozsudku), nelze nijak dovodit, že žalobce jednal v nyní posuzovaném případě nedbalostně. Argument, že upřesnění formy zavinění by stejně nemělo vliv na právní sféru žalobce, je irrelevantní. Popis formy zavinění je povinnou náležitostí výroku přestupkového rozhodnutí (§ 93 odst. 1 písm.

pokračování

d) přestupkového zákona]. Obviněný tak musí vědět, jakou formu zavinění přisuzují jeho přestupku správní orgány. Jen při vědomí toho se totiž tomuto posouzení může bránit.

[22] Z odůvodnění rozhodnutí městského úřadu dále nevyplývá ani doba, kdy se žalobce měl dopouštět tohoto přestupku. Stěžovatel do nově upřesněného výroku doplnil, že žalobce měl tento přestupek páchat v období od 8. 9. 2017 (do odůvodnění doplnil, že šlo o den, od kterého již měla být reklamní zařízení dle zákona o pozemních komunikacích odstraněna) do 29. 11. 2019, tj. do doby zahájení správního řízení. Na straně 5 rozhodnutí městského úřadu je ovšem pouze uvedeno, že zákon č. 196/2012 Sb. nabyl účinnosti v září 2017. Z rozhodnutí však nevyplývá konkrétní datum, kdy k nabytí účinnosti skutečně došlo, resp. od jakého data již měla být reklamní zařízení odstraněna. Z rozhodnutí městského úřadu také nijak nevyplývá, že za hraniční datum, do kterého měl být tento přestupek páčán, je považováno právě datum zahájení správního řízení, tj. 29. 11. 2019. Taktéž určení doby, kdy je posuzovaný přestupek páčán, je přitom povinnou náležitostí výroku přestupkového rozhodnutí [§ 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona].

Podjatost úřední osoby podepsané na rozhodnutí i metodické pomoci [žalobní námitka g])

[23] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda podpis Mgr. Františka Pěrušky na metodické pomoci z března 2020 založil jeho podjatost pro následné odvolací řízení. Otázkou vlivu metodické pomoci odvolacího orgánu vůči orgánu prvního stupně na následné odvolací řízení se již Nejvyšší správní soud v minulosti zabýval. Ve svém rozsudku z 18. 12. 2013, čj. 4 As 143/2013-35, bodě 48, dovodil: „*Pokud nadřízený správní orgán informuje podřízené správní orgány o svém právním názoru na určitý typový problém, případně o své ustálené aplikační praxi, jedná se o legitimní metodické řízení v rámci hierarchie veřejné správy. Takovéto metodické řízení představuje účinný prostředek k naplňování zásady jednotnosti a předvídatelnosti rozhodování správních orgánů (srov. § 2 odst. 4 správního řádu) a může mít různé formy od společných školení až po různá stanoviska či metodické pokyny. Od takového metodického řízení je nutné odlišovat konkrétní instrukce nadřízeného správního orgánu, jak má být rozhodnuto v konkrétním správním orgánem prvního stupně řešeném případě, což by představovalo porušení zásady dvojinstančnosti řízení.*“

[24] Z výše citovaného rozsudku tedy vyplývá, že je potřeba rozlišovat mezi metodickou pomocí, která poskytuje právní názor na určitou typovou otázku, a mezi instrukcí, v rámci které nadřízený orgán prezentuje právní hodnocení konkrétní věci. Podobný závěr vyplývá také z rozsudků z 9. 6. 2023, čj. 10 As 313/2022-54, č. 4506/2023 Sb. NSS, bod 16; z 8. 2. 2021, čj. 5 As 38/2020-54, č. 4149/2021 Sb. NSS, bod 34; z 10. 11. 2015, čj. 1 Afs 56/2015-67, body 30 a 31 anebo z 27. 10. 2011, čj. 7 Afs 60/2010-148. V posledním ze jmenovaných rozsudků uvedl Nejvyšší správní soud toto: „*Smyslem této zásady (dvojinstančnosti) ovšem není, aby o odvolání rozhodl pouze jiný orgán, ale aby o něm také rozhodla jiná osoba, která doposud s konkrétním případem neměla nic společného a není tak zatížená úvahami a myšlenkovými pochody pracovníka správce daně, který o věci rozhodoval v prvním stupni.*“

[25] Co se týče nyní posuzované pomoci z března 2020, tak na straně první a na straně druhé v prvních dvou odstavcích této pomoci popsal stěžovatel svůj výklad novely č. 196/2012 Sb. a lhůty, ve kterých by vlastníci dotčených nemovitostí měli na základě této novely učinit kroky k odstranění reklamních zařízení. V tomto rozsahu považuje Nejvyšší

správní soud tuto metodickou pomoc za adekvátně obecnou, neboť z ní nevyplývá právní hodnocení konkrétní věci, ale vztahuje se typově k obdobným případům.

[26] Stěžovatel na druhé straně třetím odstavci své pomoci z března 2020 dále uvedl toto: „V konkrétním případě je doložena písemnost ze dne 28. 5. 2019, kde vlastník pozemku vyzývá majitele reklamního zařízení o jeho odstranění s tím, že jej dál nebude trpět. Nejsou doloženy jiné písemnosti, které by dokládaly, jak je nadále vlastníkem nemovitosti postupováno, neboť do projednávání přestupku reklamní zařízení odstraněno nebylo. K tomu, aby vlastník pozemku doložil svůj aktivní přístup k zajištění právního stavu věci, by musel doložit další výzvy k odstranění reklamního zařízení jeho vlastníkem, na toto by zcela jistě doložil reakci vlastníka reklamního zařízení a v případě jeho nereagování by ho jistě vyrozuměl o tom, že nechá reklamní zařízení odstranit na jeho náklady. Z doloženého lze však důvodně pochybovat, zda tato písemnost byla majiteli reklamního zařízení doručena, neboť dle uzavřené smlouvy má vlastník nemovitosti z umístěného reklamního zařízení majetkový prospěch.“ V odstavci čtvrtém pak stěžovatel uvedl toto: „V neprospěch vlastníka nemovitosti rovněž hovoří doložená smlouva, kde je v bodě 4.2 uvedena výpovědní lhůta 6 měsíců, tedy od konce května 2019 mohlo být reklamní zařízení po 6-ti měsících odstraněno.“

[27] Z výše citovaných pasáží metodické pomoci vyplývá právní hodnocení stěžovatele, který shledal, že žalobce jednal vůči majiteli reklamního zařízení příliš pasivně. Dále stěžovatel popsal, jak by měl vypadat aktivní přístup za strany žalobce a uvedl, že vzhledem k žalobcovým majetkovým zájmům má pochybnosti o tom, zda žalobce s majitelem reklamního zařízení vůbec jednal o jeho odstranění. Ve čtvrtém odstavci pak stěžovatel interpretoval nájemní smlouvu, kterou uzavřeli žalobce a majitel reklamního zařízení, kdy znění této smlouvy má svědčit k tíži žalobce.

[28] Hodnocení na druhé straně ve třetím a čtvrtém odstavci pomoci z března 2020 je zjevně natolik konkrétní, že stěžovatel v něm poskytl vlastní právní posouzení daného individuálního případu. Bylo přitom možné očekávat, že městský úřad bude poté podle této pomoci rozhodovat, neboť vzhledem k jeho žádosti o tuto pomoc si zjevně nebyl jist, jak v daném případě postupovat, načež mu stěžovatel poskytl relativně konkrétní řešení. Při takto individualizované pomoci pak odvolací řízení skutečně postrádá smysl, neboť odvolací orgán již zasáhl do věcného rozhodování v průběhu prvostupňového řízení a v odvolacím řízení své závěry pravděpodobně již pouze potvrdí. Za takové situace je účastníkovi skutečně odňata odvolací instance, resp. dojde k porušení zásady dvojinstančnosti řízení, tj. ke dvojímu na sobě nezávislému posouzení věci a případnému napravení vad prvostupňového řízení (rozsudek NSS z 28. 3. 2018, čj. 6 As 201/2017-40, bod 20).

[29] Na výše řečené nemá vliv ani skutečnost, že pomoc z března 2020 a napadené rozhodnutí stěžovatele vypracovaly jiné úřední osoby. Otázkou, kdo je oprávněnou úřední osobou v situaci, kdy dané rozhodnutí vypracovala úřední osoba odlišná od úřední osoby, která dané rozhodnutí podepsala, se již Nejvyšší správní soud také zabýval. V rozsudku z 20. 4. 2016, čj. 2 As 285/2015-49, uvedl k této otázce toto: „Úřední osobou je podle § 14 odst. 1 správního řádu každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu. Oprávněnou úřední osobou se podle § 15 odst. 2 správního řádu rozumí úřední osoba provádějící v řízení úkony správního orgánu, která je k tomu oprávněná podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřená vedoucím správního orgánu“ (bod 16 citovaného rozsudku). „Dle § 69 odst. 1 správního řádu písemné vyhotovení rozhodnutí musí obsahovat označení

pokračování

správního orgánu, který rozhodnutí vydal, (...) a podpis oprávněné úřední osoby. (...) *Dle závěru č. 17 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 7. 11. 2005 (...) může správní rozhodnutí podepisovat i jiná osoba, nežli ta, která vede správní řízení. Konkrétní rozdělení pravomocí mezi oprávněné úřední osoby záleží na organizační struktuře správního orgánu a jeho vnitřních předpisech. Nejvyšší správní soud proto (...) uvádí, že v situaci, kdy byly Bc. L. H. a Mgr. L. Š. (jiné úřední osoby, než jaké byly určeny k vyřízení ve správním spise) oprávněny na základě interního předpisu podepisovat daná rozhodnutí správního orgánu, není opodstatněná stížní námitka, že napadené rozhodnutí nepodepsala oprávněná úřední osoba ve smyslu § 15 odst. 2 správního řádu či dokonce, že ve věci nerozhodla oprávněná úřední osoba“ (bod 17 citovaného rozsudku). „Správnost závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo podepsáno oprávněnou úřední osobou, nemůže zvrátit ani stěžovatelovo tvrzení, že ve spise neexistoval záznam o tom, kdo je ve věci oprávněnou úřední osobou“ (bod 18 citovaného rozsudku). „Z žádného právního předpisu nevyplývá, že by v přestupkovém řízení mohla v téže věci být pouze jedna oprávněná osoba provádějící všechny úkony v řízení“ (bod 19 citovaného rozsudku). „Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podepsala Bc. H., která k tomu byla oprávněna dle interních předpisů správního orgánu prvního stupně, nijak nezpochybňuje to, že správní řízení vedla Bc. S., která byla v záhlaví rozhodnutí správního orgánu prvního stupně uvedena jako oprávněná úřední osoba. Námitka týkající se porušení zásad přímosti a bezprostřednosti tudíž nijak nesouvisí se zákonností napadeného rozhodnutí“ (bod 20 citovaného rozsudku).*

[30] Z výše citovaných pasáží vyplývá, že za oprávněnou úřední osobu lze považovat i tu úřední osobu, která sice nevypracovala dané rozhodnutí, nicméně byla oprávněna jej podepsat. Ostatně i v záhlaví napadeného rozhodnutí stěžovatele je uveden také Mgr. František Pěruška jakožto oprávněná úřední osoba pro podepisování. I Mgr. František Pěruška tedy činil v odvolacím řízení procesní úkony a podílel se na rozhodování stěžovatele. Nadto Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že „s podpisem osoby na listině je přirozeně spojena také jistá míra subjektivně vnímané odpovědnosti, a proto lze jen těžko očekávat, že by se podepisující osoba s listinou neseznámila a de facto svým podpisem nevyjádřila souhlas s jejím obsahem.“ V opačném případě, tj. v případě pouze formalistického podpisu bez subjektivně vnímané odpovědnosti za rozhodnutí, by se totiž vyčerpal význam podpisu jako stvrzující a de-anonymizující náležitosti správního rozhodnutí.

[31] Argument, že Ministerstvo dopravy usnesením z 5. 11. 2020 rozhodlo o tom, že ředitel žalovaného není vyloučen z nyní přezkoumávaného odvolacího řízení, je irelevantní. Ministerstvo se totiž v rozsahu námítky žalobce zabývalo tzv. systémovou podjatostí, kterou neshledalo. Nezabývalo se však otázkou podjatosti v situaci, kdy odvolací orgán poskytne konkrétní instrukci na konkrétní věc orgánu prvního stupně. Stejně tak je irelevantní i námitka, že v novém odvolacím řízení by se odvoláním zabývaly stejné úřední osoby jako v prvotním odvolacím řízení. Tyto úřední osoby totiž musí, na základě nyní přezkoumávaného zrušujícího rozsudku krajského soudu, který byl Nejvyšším správním soudem potvrzen, oznámit svoji podjatost (§ 14 odst. 4 správního řádu) a příslušné orgány se touto podjatostí budou muset zabývat (§ 14 odst. 5 správního řádu).

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce naopak sice úspěch měl, nicméně mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. června 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu