



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: M. Č.**, proti **žalovanému: Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2008, sp. zn. KUJCK 12696/2008/ODSH/Ol, ve věci přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 6. 2008, č. j. 10 Ca 93/2008 - 33,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 6. 2008, č. j. 10 Ca 93/2008 - 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“) ze dne 27. 6. 2008, č. j. 10 Ca 93/2008 - 33, kterým tento soud zrušil jeho rozhodnutí ze dne 28. 4. 2008, sp. zn. KUJCK 12696/2008/ODSH/Ol, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedeným rozhodnutím stěžovatele bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále též „účastník řízení“) a současně potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Milevsko, odboru dopravy (dále též „Městský úřad Milevsko“ či „prvostupňový správní orgán“), ze dne 8. 4. 2008, č. j. MM 11752/2008 SZ MM 19512/2007/24, kterým byl žalobce uznán vinným z porušení ust. § 4 písm. a) a b) a § 21 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích uvedeného v ust. § 22

odst. 1 písm. l) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Citovaného přestupku se dopustil tím, že dne 16. 5. 2007 ve 21.10 hod. na silnici I/19 v km 60,479 staničení u obce Orlík na Vltavou při odbočování vlevo s vozidlem Škoda 105 na místo ležící mimo komunikaci nedbal zvýšené opatrnosti a odbočoval v době, kdy již byl předjížděn řidičem vozidla Škoda Octavia, který do něj narazil, čímž způsobil při odbočování vlevo na místo ležící mimo komunikaci dopravní nehodu, při které nebylo jinému ublíženo na zdraví a při které nebyla způsobena na některém ze zúčastněných vozidel včetně přepravovaných věcí nebo na jiných věcech hmotná škoda převyšující zřejmě částku 50 000 Kč. Za uvedený přestupek mu byla podle ust. § 22 odst. 8 zákona o přestupcích uložena pokuta ve výši 1500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení v částce 2500 Kč. Rozhodnutí Městského úřadu Milevsko ze dne 8. 4. 2008 bylo vydáno poté, co bylo jeho předchozí rozhodnutí ze dne 23. 7. 2007, č. j. MM 24692/2007 SZ MM 19512/2007/4, zrušeno rozhodnutím stěžovatele ze dne 12. 10. 2007, sp. zn. KUJCK 30686/2007/ODSH/O1, z důvodu nepřezkoumatelnosti a věc byla prvostupňovému správnímu orgánu vrácena k novému řízení.

Jako právní důvody kasační stížnosti stěžovatel uvedl důvody obsažené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel připomíná, že žalobou napadené rozhodnutí krajský soud zrušil pro vady řízení bez jednání rozsudkem z důvodů uvedených v ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť podle názoru krajského soudu představuje rozhodnutí správního orgánu vydané nepříslušným správním orgánem vadu řízení, která ve svém důsledku zakládá nezákonnost příslušného rozhodnutí. K žalobcem namítané věcné nepříslušnosti prvostupňového správního orgánu stěžovatel v rozhodnutí o odvolání ze dne 28. 4. 2008 uvedl, že sice v postupu prvoinstančního orgánu shledává pochybení, avšak takové, které nemá vliv na správnost rozhodnutí ve věci samé, neboť stěžovatel přezkoumal v rámci odvolacího řízení i věcnou správnost napadeného rozhodnutí. Podle stěžovatele nelze na základě v řízení pořízených důkazních prostředků a provedených důkazů, technického zkoumání a právního hodnocení dospět k jiným věcným a právním závěrům, než k těm, které jsou uvedeny v žalovaném rozhodnutí. Zároveň stěžovatel vyslovil názor, že v řízení před místně nepříslušným správním orgánem nedošlo k poškození práv žalobce jako účastníka přestupkového řízení. Stěžovatel namítá, že krajský soud v tomto ohledu pouze zkonstatoval, že v rozhodnutí správního orgánu vydaném nepříslušným správním orgánem spatřuje vadu řízení, která ve svém důsledku zakládá nezákonnost příslušného rozhodnutí a ke které musí správní orgán či soud přihlídnout z úřední povinnosti, aniž by dále rozvedl, z jakých důvodů shledává nezákonnost meritorního rozhodnutí pomínutím formálních náležitostí řízení před správním orgánem, jež se nedotýkají procesních práv žalobce. Z uvedených důvodů považuje stěžovatel rozhodnutí krajského soudu za nepřezkoumatelné. Aby totiž bylo možno aplikovat ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., je nutné splnění dvou podmínek, a to podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem a dále nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Krajský soud zkoumal splnění pouze první podmínky, avšak splněním podmínky druhé se vůbec nezabýval, když měl za to, že pokud je splněna podmínka první, automaticky nastává i podmínka druhá. To však neodpovídá právní struktuře uvedeného ustanovení, ani právní logice. Splnění druhé podmínky měl podle názoru stěžovatele krajský soud zkoumat a prokázat samostatně, to však neučinil,

ani se o to nepokusil, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Stěžovatel se domnívá, že toliko místní nepřislušnost, a specificky za situace, kdy si projednání před konkrétním, byť místně nepřislušným, avšak věcně příslušným správním orgánem vyžádal sám účastník řízení, nemusí a podle jeho názoru v daném případě neměla vliv na správnost meritorního rozhodnutí a ani na jeho zákonnost. Stěžovatel v této souvislosti zmiňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, č. j. 2 Afs 159/2006 - 138, v němž předmětný soud uvedl, že vada řízení, kdy rozhodnutí vydá správní orgán k tomu místně nepřislušný, mnohdy nemá vliv ani na zákonnost rozhodnutí, neboť je rozhodováno orgánem věcně příslušným a tedy odborně i jinak vybaveným k posouzení určité otázky. Takové pochybení nijak nezasáhne do veřejných subjektivních práv adresáta tohoto aktu, neboť pro jeho právní sféru není vůbec podstatné, zda bylo rozhodnutí vydáno místně příslušným orgánem či nikoliv. Stěžovatel má proto za to, jak uvedl v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a dále ve vyjádření k podané žalobě, že i s ohledem na shora citovaný právní názor Nejvyššího správního soudu žalobou napadené rozhodnutí není nezákonné, neboť ze strany, byť místně nepřislušného, správního orgánu prvního stupně bylo žalobci umožněno uplatnit veškerá jeho procesní práva a na základě v řízení zjištěného skutkového stavu nebylo možno bez ohledu na místní příslušnost projednávajícího správního orgánu dospět k jiným věcným i právním závěrům. Stěžovatel měl na zřeteli nejen hájení práv žalobce, ale zároveň hájil veřejný zájem, jenž spočívá v zájmu na potrestání toho, kdo se dopustí deliktního jednání, a kdo se i v průběhu jednání snažil o procesní průtahy, aby byla zmeškána roční prekluzivní lhůta k projednání přestupku. V tomto ohledu hodnotil stěžovatel námitku místní nepřislušnosti uplatněnou žalobcem až v průběhu druhého odvolacího řízení. S ohledem na výše uvedené navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu zpět k dalšímu řízení.

Účastník řízení se v podání ze dne 26. 8. 2008 ztotožnil s názorem krajského soudu. Uvedl, že nikdy nenamítal věcnou nepřislušnost prvostupňového správního orgánu, jak konstatuje stěžovatel v podané kasační stížnosti. Podle jeho názoru došlo na straně stěžovatele k záměně pojmů „věcná příslušnost“ a „věcná nesprávnost“. Účastník řízení se domnívá, že prvotní povinností odvolacího správního orgánu v odvolacím řízení je zkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy. Podle jeho názoru tedy nemůže obstát složitá argumentace stěžovatele, kterou vysvětluje, proč došlo k porušení zákona, tedy, že si účastník řízení vyžádal projednání věci před „konkrétním, byť místně nepřislušným, avšak věcně příslušným správním orgánem.“ Zákon jistě nepředpokládá, že by si účastník řízení mohl určovat, který věcně příslušný správní orgán má o jeho záležitosti rozhodnout. Účastník řízení opakovaně vyjádřil pochybnosti o potvrzení Policie ČR o jeho požadavku na změnu místní příslušnosti prvostupňového správního orgánu, které se ve správním spise objevilo až dne 23. 4. 2008, tedy den po podání jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Milevsko ze dne 8. 4. 2008, a současně upozornil na to, že z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, kterým bylo zrušeno původní rozhodnutí Městského úřadu Milevsko ze dne 23. 7. 2007 je patrné, že stěžovatel věděl, že zákon vyžaduje splnění podmínky místní příslušnosti prvostupňového správního orgánu. Účastník řízení dále uvádí, že stěžovatel mu v rozhodnutí o odvolání vytkl, že námitku místní nepřislušnosti uplatnil až v odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Milevsko ze dne 8. 4. 2008. Podle něj však není povinností účastníka řízení zkoumat místní příslušnost, ale jedná se o jednu ze základních

povinností správního orgánu, nehledě na to, že mu bylo nejenom v rozporu s ust. § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), odepřeno právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, ale i že po celou dobu řízení neměl možnost nahlédnout do kompletního spisu. Účastník řízení namítá, že mu bylo prvostupňovým správním orgánem bezdůvodně odíráno právo dané ust. § 38 správního řádu, ale i ztěžováno, a to tím, že byl nucen v rozporu s ust. § 2 odst. 2 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, donucen zaplatit „správní poplatek“ za pořízení fotokopie s tím, že v případě neuhrazení předepsané částky mu tyto nebudou vydány. Účastník řízení proto nesouhlasí s vyjádřením stěžovatele, že mu bylo místně nepřislušným prvostupňovým správním orgánem umožněno uplatnit veškerá procesní práva, přičemž na tato porušení zákona upozornil účastník řízení v podané žalobě. Závěrem se účastník řízení ohrazuje proti vyjádření stěžovatele, že se „i v průběhu jednání snažil o procesní průtahy“. I toto tvrzení je podle něj pouze účelové, když ze spisu je zřejmé, že z jeho strany k žádným průtahům v řízení nedocházelo: „*k jedinému ústnímu jednání, které bylo v novém řízení nařízeno, jsem se včas dostavil, navrboval jsem pouze to, co mi zákon umožňuje, písemnosti, které mi byly doručované jak správním orgánem, který v řízení rozhodoval v prvním stupni, tak i stěžovatelem jsem převzal vždy nejdříve druhý den, kdy mi bylo jejich uložení oznámeno.*“ Účastník řízení připomíná, že sám stěžovatel ve vyjádření k obsahu žaloby ze dne 13. 6. 2008 uvedl: „*žalobce se sám nebo prostřednictvím svých zmocněnců aktivně účastnil projednání přestupků.*“ Průtahy v řízení naopak spatřuje účastník řízení na straně prvostupňového správního orgánu, zejména v tom, že nové řízení ve věci – první ústní jednání – nařídil až na den 12. 3. 2008, tedy zhruba 4 měsíce poté, co mu bylo stěžovatelem doručeno rozhodnutí o odvolání (dne 9. 11. 2007), kterým bylo rozhodnutí Městského úřadu Milevsko ze dne 23. 7. 2007 zrušeno. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené rozhodnutí krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Zásadní a v podstatě jediná stížní námitka stěžovatele se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu, kterou spatřuje v tom, že předmětný soud nikterak nezkoumal, zda podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, v daném případně místní nepřislušnost prvostupňového správního orgánu (Městského úřadu Milevsko), mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k posouzení této stížní námitky.

Jak vyplývá z výše citovaného ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu podle tohoto ustanovení je okolnost, že v řízení

před správním orgánem byla podstatně porušena ustanovení zákona o řízení (tj. procesní právní předpisy) a toto podstatné porušení procesních pravidel mohlo mít, resp. mělo za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, tedy porušení práva hmotného.

Podle Nejvyššího správního soudu je v nyní projednávané věci pochybení prvostupňového správního orgánu spočívající v tom, že ve věci rozhodoval místně nepřislušný správní orgán, vadou, resp. podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem. To však ještě bez dalšího neznamená, že se jedná o takovou procesní vadu, která mohla mít ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a pro níž měl tedy krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Tomuto závěru totiž musí vždy předcházet úvaha krajského soudu ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. zda takové podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V nyní projednávané věci však takový vliv krajským soudem konstatovaného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem zkoumán nebyl a odůvodnění rozhodnutí krajského soudu v tomto směru absentuje jakoukoliv úvahu.

Nejvyšší správní soud zvažoval, zda má výše uvedenou otázku posoudit sám, tj. má-li posoudit, zda toto podstatné porušení procesních pravidel mohlo mít, resp. mělo v daném případě za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, tedy porušení práva hmotného. Zdejší soud však posléze dospěl k závěru, že by takový postup nebyl korektní, neboť by ve skutečnosti nahrazoval závěry krajského soudu a vyloučil by tímto postupem možnost účastníků řízení před krajským soudem bránit se takto formulovaným právním závěrům kasační stížností. Rovněž by se ve svém důsledku musel vyjádřit k žalobním námítkám účastníka řízení, neboť tyto obsahují základní rámec práv a povinností účastníka řízení (žalobce), jež měla být podle jeho tvrzení rozhodnutím správního orgánu dotčena. Přitom zjištění výše uvedené skutečnosti je v posuzované věci stěžejní, neboť je základním předpokladem pro úvahu o tom, zda jsou splněny podmínky pro zrušení rozhodnutí správního orgánu krajským soudem podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud v návaznosti na shora citované dospěl rovněž k závěru, že pokud by danou věc posuzoval z výše uvedených hledisek, posuzoval by danou věc ze zcela jiných právních aspektů, než učinil krajský soud, což by ve svých důsledcích mohlo znamenat, že by se stěžovatel, který by nemusel s názory Nejvyššího správního soudu souhlasit, již v dalším řízení nemohl změny takového názoru dovolávat.

Nejvyšší správní soud proto v návaznosti na výše uvedené uzavírá, že jestliže v předmětném správním řízení rozhodoval místně nepřislušný správní orgán, není pochyb o tom, že se jedná o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Na druhou stranu však nelze konstatovat, že každé procesní pochybení správního orgánu, resp. podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, má bez dalšího za následek závěr o nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé a tedy i o důvodnosti podané žaloby. Vždy je třeba zkoumat, zda to které porušení vede rovněž ke zkrácení subjektivních veřejných práv žalobce, k němuž může dojít nejenom porušením procesních práv účastníka řízení, ale též nesprávnou aplikací hmotněprávních předpisů.

V této souvislosti proto neobstojí závěr krajského soudu, že vytýkané pochybení je natolik zásadní, že má vždy za následek závěr o nezákonnosti žalobou napadeného

rozhodnutí. Absentující úvaha krajského soudu, zda takové pochybení mohlo mít, resp. mělo za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, v kasační stížnosti napadeném rozhodnutí způsobuje nepřezkoumatelnost předmětného rozhodnutí pro nedostatek důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ve vazbě na výše uvedené je tedy na krajském soudu, aby zkoumal, za jakých okolností nastalo v dané věci tvrzené procesní pochybení a zda mělo za následek zkrácení žalobce na jeho veřejných subjektivních právech a tedy i nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Ostatně tento závěr potvrzuje i stěžovatelem zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, č. j. 2 Afs 159/2006 - 138, www.nssoud.cz, v němž zdejší soud zdůraznil, že „v žádném případě nemůže nicotnost rozhodnutí způsobit to, že je vydá správní orgán k tomu místně nepřislušný, jak se domnívá stěžovatel. Taková vada mnohdy nemá vliv ani na zákonnost rozhodnutí, natož aby způsobovala jeho nicotnost, neboť je rozhodováno orgánem věcně příslušným a tedy odborně i jinak vybaveným ke posouzení určité otázky. Jak správně uvádí ve svém rozsudku městský soud, takové pochybení nijak nezasáhne do veřejných subjektivních práv adresáta tohoto aktu, neboť pro jeho právní sféru není vůbec podstatné, zda bylo rozhodnutí vydáno místně příslušným orgánem či nikoli. Rozdělení věcně příslušných správních orgánů k rozhodování podle místní příslušnosti má totiž za cíl jediné, a to přiměřeně rozložit určitou agendu mezi více správních orgánů podle určitého územního klíče a zejména „zpřístupnit“ správní orgán účastníkům příslušných správních řízení, tedy zajistit rychlost a hospodárnost řízení.“

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí soudu přezkoumal v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu pro nepřezkoumatelnost dle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Českých Budějovicích v novém rozhodnutí (ust. § 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. června 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu