



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **J. L.**, zast. JUDr. Ing. Ondřejem Horázným, advokátem, se sídlem Ondříčkova 1304/9, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 2. 2020, č. j. MSK 180536/2019, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 12. 2021, č. j. 22 A 42/2020 – 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce JUDr. Ing. Ondřeje Horázného, advokáta se sídlem Ondříčkova 1304/9, Praha.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný („stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě („krajský soud“), kterým bylo podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“) zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 3. 2. 2020, č. j. MSK 180/536/2019, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Frýdku – Místku, Odboru dopravy a silničního hospodářství (dále „správní orgán I. stupně“), ze dne 1. 11. 2019, č. j. MMFM 167922/2019, sp. zn. MMFM_S 16620/2019/ODaSH/Neu, a toto rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto o odnětí registrace k provozování autoškoly, potvrdil.

[2] Podle krajského soudu nemá rozhodnutí o odnětí registrace k provozování autoškoly trestní charakter. V podrobnostech odkázal na rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2019, č. j. 1 As 222/2018 – 22, v němž soud provedl výklad tzv. engelovských kritérií, formulovaných pro účely výkladu pojmu „trestní obvinění“, a to ve věci odnětí oprávnění řidiče taxislužby. Dospěl k závěru, že nejde o natolik závažnou sankci, aby ji ve smyslu kritérií vytyčených Evropským soudem pro lidská práva bylo možno označit za trest. I s ohledem na tento závěr shledal, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a splňuje nezbytné náležitosti správního rozhodnutí.

[3] Následně se krajský soud zabýval námitkami podjatosti, které žalobce vznesl v průběhu správního řízení. K námitce uplatněné dne 20. 10. 2019 správní orgán I. stupně správně nepřihlížel, neboť nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu. Žalobce se informace dozvěděl již 9. 10. 2019 a neobjasnil, proč s jejich uplatněním vyčkával celých 11 dnů, navíc za situace, kdy na předcházejícím ústním jednání přímo uvedl, že námitku podjatosti vůči příslušné úřední osobě nevznáší.

[4] O jinou situaci se ale jedná v odvolacím řízení. Námitka podjatosti, uplatněná v odvolání, je podle soudu dostatečně určitá, žalobce uvedl dosud neuplatněné závažné tvrzení, označil konkrétní děj i osoby, pouze chybí časový údaj. Stěžovatel jej proto měl vyzvat, aby své tvrzení doplnil, a následně měl podle toho zvážit další postup. Odůvodnění, kterým se stěžovatel s námitkou ve svém rozhodnutí vypořádal, je obecné a nemůže obstát.

[5] Protože soud shledal částečnou důvodnost žalobního bodu týkajícího se námitky podjatosti, nepřezkoumával již další námitky uplatněné v žalobě a rozhodnutí stěžovatele zrušil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] S odkazem na komentářovou literaturu uvádí, že námitku podjatosti lze smysluplně uplatnit pouze v řízení před správním orgánem I. stupně. Protože žalobce námitku uplatnil až v odvolání, nerozhodoval o ní samostatným usnesením, ale posuzoval ji jako odvolací námitku, s níž se vypořádal v odůvodnění rozhodnutí. I s ohledem na to je přesvědčen, že nebyl povinen vyzývat stěžovatele k doplnění tvrzení, naopak bylo na žalobci, aby tento odvolací důvod řádně specifikoval. Povinnost vyzvat k doplnění má správní orgán jen v případě blanketního odvolání, což není případ nyní projednávané věci.

[8] Stěžovatel je přesvědčen, že se s námitkou vypořádal dostatečně na st. 12 a 8 napadeného rozhodnutí. Vyvrátil tvrzení, že vůči žalobci bylo postupováno nedůvodně odlišně, než proti jiným autoškolám, vysvětlil, že řízení o odnětí registrace fakticky navazovalo na přestupkové řízení vedené s žalobcem. V něm stěžovatel jako odvolací správní orgán vyjádřil právní názor, že zjištěná pochybení jsou takového charakteru, že mohou zakládat důvod k odnětí registrace provozovatele autoškoly. Proto správní orgán I. stupně zahájil řízení o odnětí registrace. Žalobcem uváděné tvrzení by tak, pokud by bylo pravdivé, odráželo obsah správního spisu v tom smyslu, že pokud by neprobíhalo odvolací řízení ve věci přestupku, nedozvěděl by se stěžovatel o pochybeních žalobce a tedy by ani nezavázal správní orgán I. stupně k zahájení řízení o odnětí registrace. Trvá na tom, že vypořádání sporné odvolací námitky bylo dostatečné a nebylo důvodu pochybovat o nepodjatosti úřední osoby.

pokračování

[9] Žalobce neuvedl, při jaké příležitosti měl tvrzený rozhovor proběhnout a dokonce ani netvrdil, že by úřední osoba byla podjatá a z jakého důvodu. Ze spisu je naopak patrné, že úřední osoba postupovala standardně. Navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že očekával, že o námitce podjatosti uplatněné dne 20. 10. 2019 bude rozhodnuto bezodkladně, namísto toho stěžovatel vydal meritorní rozhodnutí. Žalobce tak neměl příležitost doplnit skutková tvrzení a proto je upřesnil až v odvolání. Ve správním spise není založen žádný pokyn nadřízeného správního orgánu k tomu, aby správní orgán I. stupně zahájil řízení o odnětí registrace k provozování autoškoly, tvrzení stěžovatele je proto nepodložené. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Rovněž ověřoval, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Z předloženého správního spisu zjistil NSS následující, pro posouzení věci podstatné skutečnosti. Dne 6. 9. 2019 bylo se žalobcem, jako provozovatelem autoškoly, zahájeno řízení o odnětí registrace k provozování autoškoly podle § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů. Z protokolu o ústním jednání, konaném dne 25. 9. 2019, plyne, že přítomný zástupce žalobce k dotazu správního orgánu, zda namítá podjatost úřední osoby, uvedl: „*nejsem účastník a nemám k tomu žádné poznatky*“. Následně dne 20. 10. 2019 zaslal žalobce správnímu orgánu I. stupně přípis, v němž uplatnil námitku podjatosti. Požadoval, aby „přínejmenším oprávněná úřední osoba Bc. R. N. byla z dalších úkonů v řízení vyloučena a věc byla předána jinému, věcně příslušnému správnímu orgánu“. Uvedl, že z informací obsažených v dopise ze dne 9. 10. 2019, č. j. MMFM 156280/2019, je zřejmé, že vůči jeho autoškolě a autoškolě Strnadel je postupováno nepoměrně přísněji než k jiným subjektům. Podklady pro zahájení řízení o odejmutí registrace navíc měl správní orgán k dispozici již podstatně dříve. Řízení ale zahájil až po roce a dvou měsících nečinnosti a až poté, co žalobce podal žalobu proti rozhodnutí o uložení pokuty. Tuto námitku správní orgán I. stupně vyhodnotil jako opožděnou.

[13] V odvolání žalobce rozporoval závěr správního orgánu I. stupně, že námitku podjatosti nepodal bez zbytečného odkladu. Pod bodem 20. odvolání nově uvedl, že mu bylo oprávněnou úřední osobou za přítomnosti vyjmenovaných svědků (Ing. Strnadel, vedoucí odboru N.) sděleno, že kdyby v přestupkovém řízení nepodal odvolání, nebylo by s ním řízení o odnětí registrace k provozování autoškoly zahajováno. Stěžovateli s ohledem na to navrhl, aby tyto závažné skutečnosti prověřil, vyslechl zúčastněné osoby a v případě prokázání uvedených skutečností přijal příslušná opatření. V napadeném rozhodnutí stěžovatel pak, stejně jako správní orgán I. stupně, zhodnotil, že námitka podaná dne 20. 10. 2019 nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu, nicméně současně provedl i její vypořádání. K námitce uplatněné pod bodem 20. odvolání obecně uvedl, že jde o ničím nepodložené tvrzení a nemá důvod pochybovat

o nepodjatosti úředních osob, které nemají žádný zájem na výsledku řízení. Ze spisu nezjistil ani žádný důvod, pro který by úřední osoby překročily svoji úřední povinnost.

[14] Krajský soud posledně uvedené vypořádání námitky zhodnotil jako nedostačující. Žalobce dle něj uvedl závažné skutečnosti, které měl žalovaný prověřit, a proto obecné a proklamativní odůvodnění žalovaného vztahující se k této námitce nemůže obstát.

[15] Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením v obecné rovině ztotožňuje. Námitka tak, jak je v odvolání uplatněna, zcela konkrétně popisuje skutkový děj, který se měl odehrát. Žalobce uvedl, jaké osoby měly být přítomny, jaké dotazy vzneseny a jak a kým na ně mělo být odpovězeno. Pod bodem 21 odvolání pak navrhl, aby stěžovatel zúčastněné osoby za účelem prověření uvedených skutečností vyslechl.

[16] Stěžovatel tuto námitku vypořádal zcela obecně, bez bližšího zkoumání či prověření tvrzených skutečností konstatoval, že jde o nepodložené tvrzení a že ze spisového materiálu nevyplývá jakýkoliv zájem, který by úřední osoby měly na rozhodování věci mít. K návrhu na výslech svědků, kteří by z podstaty věci jako jediní mohli potvrdit či vyvrátit tvrzení žalobce, se nijak nevyjádřil. Vypořádání uplatněného tvrzení, které stěžovatel učinil na str. 12 napadeného rozhodnutí, a to i ve spojení s vypořádáním tvrzení týkajících se námitky podjatosti ze dne 20. 10. 2019 (str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí), tak nemůže být hodnoceno jako dostačující. Neobsahuje úvahu, kterou měl stěžovatel na základě popsaného tvrzení učinit, tj. nevypořádává a zcela pomíjí konkrétní skutečnosti a návrhy, které žalobce uvedl. Současně nelze odhlédnout od toho, že uplatněné tvrzení nebylo z hlediska vedení řízení nevýznamné. Naopak, v případě jeho prokázání by bylo nutno zvážit, zda řízení nebylo stíženo vadou mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve smyslu § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, která by spočívala v tom, že ve věci rozhodovala podjatá úřední osoba. Závěr krajského soudu, že takové odůvodnění nemůže v soudním přezkumu obstát, je proto správný.

[17] Žalobce uplatnil podjatost úřední osoby, k níž dospěl na základě tvrzeného rozhovoru, v odvolání, tj. v podání, kterým napadal zákonnost rozhodnutí vydaného správním orgánem I. stupně. O námitce podjatosti ve smyslu § 14 správního řádu má ale smysl rozhodovat jen tehdy, dokud není vydáno rozhodnutí ve věci samé. Opačný postup by postrádal logiku a byl proti samé podstatě námitky podjatosti, neboť jejich smyslem je vyloučit možnost, aby se na výkonu pravomoci a rozhodování správního orgánu podílela osoba, u které lze důvodně pochybovat o její nepodjatosti. NSS již dříve uvedl, že bylo-li účelu správního řízení dosaženo, „je pojmově vyloučeno, dovolávat se *ex post* aktivace mechanismu, který má jeho *zátěž* tímto *těžkým deficitem bránit*“ (rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2013, č. j. 2 As 134/2011 – 200, č. 298/2014 Sb. NSS). O námitce podjatosti pracovníků orgánu správního orgánu I. stupně tak již nelze po vydání prvostupňového rozhodnutí rozhodovat v režimu § 14 správního řádu (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 8. 1998, č. j. 29 Ca 200/96 – 15, č. 409/1999 SJS, či rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, č. j. 3 As 219/2017 – 50).

[18] To ale neznamená, že by tvrzení o podjatosti bylo po vydání prvostupňového rozhodnutí zcela bezpředmětné. Odvolací správní orgán je v takových případech povinen vznesenou námitku vypořádat, ovšem nikoliv jako námitku podjatosti podle § 14 správního řádu, ale materiálně jako odvolací důvod ve smyslu § 89 správního řádu. Dospěje-li při jejím posouzení k závěru, že v řízení před správním orgánem I. stupně byly naplněny podmínky § 14 odst. 1 správního řádu, půjde o vadu řízení, která má vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2013, č. j. 2 As 134/2011 – 200, č. 298/2014 Sb. NSS). Tvrzení

pokračování

o podjatosti uplatněné v odvolání se tak řídí stejným režimem, jako ostatní odvolací námitky týkající se vad řízení. Blíže lze odkázat rovněž na komentářovou literaturu, např. Vedral, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 184, či FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 30.

[19] Krajský soud je proto s ohledem na shora uvedené nutno korigovat v hodnocení tvrzené podjatosti jako „námitky podjatosti ve smyslu § 14 správního řádu“. Stěžovatel tak napříště v odvolání uplatněné tvrzení o podjatosti posoudí jako odvolací námitku, kterou žalobce namítal existenci vad řízení. Nebude tedy hodnotit splnění podmínek pro uplatnění námitky podjatosti ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu, jak jej nesprávně zavázal krajský soud, ale ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu posoudí, zda řízení před správním orgánem I. stupně nebylo stíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Rozsudek krajského soudu i přes toto upřesnění v kasačním přezkumu ob stojí, neboť podle judikatury NSS je-li výrok napadeného rozsudku správný, bylo by pouhým formalismem rozporným se zásadou ekonomie řízení zrušit napadené rozhodnutí, aniž by se na věcném výsledku sporu cokoliv změnilo (viz rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008 - 66).

[20] Argumentace, dle které sdělení oprávněné úřední osoby bylo míněno tak, že důvodem zahájení řízení o odnětí registrace k provozování autoškoly nebyla skutečnost, že žalobce napadl rozhodnutí o uložení pokutě, ale skutečnost, že bez odvolacího řízení by se nadřízený správní orgán o důvodech pro zahájení řízení o odnětí registrace vůbec nedozvěděl, je nepřípustná. Stěžovatel toto tvrzení uplatnil až v kasační stížnosti, napadené rozhodnutí takovou argumentací neobsahuje. Podle setrvalé judikatury NSS platí, že nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze následně dohánět procesní aktivitou správního orgánu v soudním řízení, např. ve vyjádření v žalobě či v kasační stížnosti (viz např. rozsudky NSS ze dne 18. 9. 2017, č. j. 9 As 82/2014 – 46, či ze dne 18. 7. 2018, č. j. 6 Afs 266/2017 – 31), pro soudní přezkum je tak podstatný obsah napadeného správního rozhodnutí, které ale řádné vypořádání projednávané námitky neobsahuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Ze shora uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. Stěžovatel je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným krajským soudem tak, jak byl shora upřesněn NSS.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, neboť kasační stížnost byla zamítnuta, a proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli.

[23] Zástupce žalobce učinil v řízení před kasačním soudem jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé [vyjádření ke kasační stížnosti; § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce žalobce osvědčil, že je plátcem DPH, k nákladům řízení se tedy přičítá DPH v sazbě 21 % (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), tj. 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení

činí 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen žalobci zaplatit k rukám jeho zástupce JUDr. Ing. Ondřeje Horázného, advokáta se sídlem Ondříčkova 1304/9, Praha, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 16. června 2022

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu