Toto rozhodnutí nabylo právní moci
dnem 03.11.2023
Nejvyšší správní soud
v Brně dne 07.11.2023

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: [redacted] proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2022, č. j. KUUK/184675/2022/DS/Hru, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 5. 2023, č. j. 41 A 5/2023-37,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 5. 2023, č. j. 41 A 5/2023-37, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 12. 2022, č. j. KUUK/184675/2022/DS/Hru, **se zrušuje.**

III. Rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem ze dne 30. 5. 2022, sp. zn. MMUL/OPA/ODN/68933/2021/Dr, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

V. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **15 342 Kč** k rukám zástupce žalobkyně [redacted] do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví změnil rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem (dále jen „magistrát“) ze dne 30. 5. 2022, sp. zn. MMUL/OPA/ODN/68933/2021/Dr, kterým byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“) tak, že snížil uloženou pokutu

z 8 000 Kč na 6 000 Kč a potvrdil zákaz řízení motorových vozidel na dobu 6 měsíců. Daný přestupek spočíval v tom, že žalobkyně dne 28. 4. 2020 v 15:44:16 hod. v Ústí nad Labem v ulici Petrovická u nadchodu ve směru k ulici Sociální péče jako řidička motocyklu překročila o 54 km/h nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci, která činila 50 km/h.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který prohlásil rozhodnutí žalovaného a magistrátu za nicotná. Dle krajského soudu o věci rozhodovaly nepříslušné správní orgány. O protiprávním jednání žalobkyně původně rozhodoval velitel Velitelství 4. brigády rychlého nasazení (dále jen „vojenský útvar“), jelikož zjistil, že žalobkyně je vojákyní z povolání zařazenou k výkonu služby k tomuto útvaru. Rozhodnutím ze dne 16. 6. 2020 uznal velitel vojenského útvaru žalobkyni vinnou ze spáchání daného přestupku. Jeho rozhodnutí opakovaně rušil v rámci řízení o odvolání velitel Velitelství pozemních sil, až byla projednávaná věc dne 8. 3. 2021 postoupena magistrátu, jelikož žalobkyni byl ke dni 28. 2. 2021 ukončen služební poměr k vojenskému útvaru. V době spáchání přestupku a v době vydání původního prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyně ve služebním poměru, proto měl o věci rozhodovat vojenský útvar, nikoli magistrát a žalovaný, jejichž rozhodnutí byla proto nicotná z důvodu absolutního nedostatku působnosti.

II. Obsah kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobkyně

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Krajský soud opřel závěr o nicotnosti rozhodnutí magistrátu a stěžovatele o rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 19. 5. 2010, č. j. 1 As 36/2010-44, č. 2096/2010 Sb. NSS, týkající se přestupce, jenž byl příslušníkem Hasičského záchranného sboru i v době řízení o přestupku vedeného obecním úřadem s rozšířenou působností. Žalobkyně naopak přestala být vojákyní z povolání v průběhu řízení o přestupku vedeného vojenským útvarem. Z tohoto důvodu vojenský útvar postoupil projednávanou věc magistrátu. Výše uvedený rozsudek č. j. 1 As 36/2010-44 se vztahoval k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích z roku 1990“), jenž byl s účinností od 1. 7. 2017 zrušen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Žalobkyně přestupek spáchala již za účinnosti tohoto zákona. Odkaz na rozsudek NSS č. j. 1 As 36/2010-44 proto není příléhavý.

[5] Stěžovatel dále odkazuje na § 4 odst. 6 a 7 zákona o odpovědnosti za přestupky, které by v případě platnosti závěru krajského soudu nebyly použitelné, jelikož rozhodnutí vydaná podle nich by byla nicotná.

[6] Jakmile magistrát zjistil, že žalobkyně je osobou podléhající vojenské kázeňské pravomoci ve smyslu § 4 odst. 5 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, řádně předal projednávanou věc vojenskému útvaru. Velitelství pozemních sil poté rozhodnutí vojenského útvaru o protiprávním jednání žalobkyně zrušilo a věc vrátilo k novému projednání, ve kterém vojenský útvar opět vydal rozhodnutí, jímž shledal žalobkyni vinnou z daného přestupku. I toto rozhodnutí odvolací orgán zrušil. Žalobkyni byl poté ke dni 28. 2. 2021 ukončen služební poměr, proto vojenský útvar usnesením věc postoupil magistrátu. Vzhledem ke skutečnosti, že obě rozhodnutí vojenského útvaru byla odvolacím orgánem zrušena, nebránila žádná objektivní překážka tomu, aby přestupek žalobkyně projednal magistrát jako věcně a místně příslušný správní orgán.

[7] Stěžovatel odkazuje na rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013-131, který se zabýval nicotností rozhodnutí správního orgánu z důvodu jeho věcné nepříslušnosti a učinil závěr, že nicotnost nastává pouze tehdy, pokud o věci rozhodoval absolutně věcně nepříslušný správní

orgán. Magistrát je obecním úřadem s rozšířenou působností, který je dle § 60 zákona o odpovědnosti za přestupky věcně příslušný k projednávání přestupků dle zákona o silničním provozu. V projednávaném případě se proto nemohlo jednat o absolutní věcnou nepříslušnost magistrátu k projednání přestupku.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla, aby ji NSS odmítl pro nepřijatelnost nebo zamítl pro nedůvodnost. Kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, který jako orgán veřejné moci žádné vlastní zájmy ani mít nemůže. Žalobkyně se ztotožňuje s odůvodněním krajského soudu. Nadto i kdyby krajský soud nedospěl k závěru o nicotnosti rozhodnutí stěžovatele a magistrátu, musel by tato rozhodnutí zrušit pro nezákonnost. Žalobkyně byla v době zahájení řízení a vydání původního prvoinstančního rozhodnutí vojákyní z povolání. Dle § 4 odst. 7 zákona o odpovědnosti za přestupky se přestupek dle tohoto zákona projedná, pokud pachatel přestal být vojákem před vydáním rozhodnutí ve věci v prvním stupni. Žalobkyně přestala být vojákyní až po vydání rozhodnutí ve věci v prvním stupni. O její věci proto měl rozhodovat vojenský útvar.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Následně se zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, jinak by ji odmítl jako nepřijatelnou (§ 104a odst. 1 s. ř. s. a čl. II zákona č. 77/2021 Sb.).

[10] Nejvyšší správní soud se nepřijatelností podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, v němž vyložil neurčitý právní pojem *přesah vlastních zájmů stěžovatele*. O přijatelnou kasační stížnost se dle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: (1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny judikaturou NSS; (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně; (3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikatorní odklon; (4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.

[11] K tvrzení žalobkyně, že stěžovatel jako orgán veřejné moci žádné vlastní zájmy mít nemůže, a proto by měla být jeho kasační stížnost považována za nepřijatelnou, NSS odkazuje na rozsudek ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS, dle kterého při posuzování přijatelnosti kasační stížnosti správního orgánu není vyžadována podmínka přesahu vlastních zájmů, jelikož postačí hodnotit, zda se krajský soud dopustil zásadního pochybení při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně zda nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu. Kasační stížnost správního orgánu může být dále přijatelná, pokud kasační argumentace spočívá v řešení právní otázky, která nebyla doposud řešena judikaturou NSS.

[12] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná, jelikož se týká právní otázky, která doposud nebyla řešena judikaturou NSS, konkrétně zda skutečnost, že o protiprávním jednání vojákyně z povolání rozhodoval v rámci řízení o přestupku obecní úřad s rozšířenou působností, zakládá nicotnost jeho rozhodnutí i za účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudek NSS ze dne

4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Stěžovatel neuvedl, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. NSS konstatuje, že napadený rozsudek netrpí vadou nesrozumitelnosti, jelikož je z něj znát, v jaké věci a jak krajský soud rozhodl. Napadený rozsudek netrpí ani vadou nedostatku důvodů, jelikož je z něj zřejmé, z jakých důvodů krajský soud zrušil rozhodnutí správních orgánů. Napadený rozsudek proto není nepřezkoumatelný.

[15] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné na úvod zopakovat procesní vývoj projednávané věci. Magistrát obdržel dne 4. 5. 2020 od Policie ČR oznámení o přestupku žalobkyně ze dne 28. 4. 2020. Magistrát poté zjistil, že žalobkyně v té době podléhala vojenské kázeňské pravomoci. Proto danou věc postoupil vojenskému útvaru, jehož byla žalobkyně příslušnicí. Vojenský útvar rozhodnutím ze dne 16. 6. 2020 rozhodl o vině žalobkyně za daný přestupek. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala odvolání, na jehož základě Velitelství pozemních sil rozhodnutí vojenského útvaru zrušilo a věc mu vrátilo k dalšímu řízení. Vojenský útvar poté o vině žalobkyně za přestupek rozhodl rozhodnutím ze dne 26. 10. 2020, které bylo na základě žalobčina odvolání zrušeno rozhodnutím Velitelství pozemních sil ze dne 15. 12. 2020. Věc byla poté vrácena vojenskému útvaru. Než však stihl vydat ve věci nové rozhodnutí, byl žalobkyni ke dni 28. 2. 2021 ukončen služební poměr. Vojenský útvar proto věc předal magistrátu, jenž pokládal za správní orgán věcně a místně příslušný k projednání přestupku žalobkyně.

[16] Dle § 4 odst. 5 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky se podle jiných zákonů projedná *jednání, které má znaky přestupku, dopustí-li se jej (…) osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci.*

[17] Dle § 4 odst. 7 zákona o odpovědnosti za přestupky se jednání, které má znaky přestupku, *projedná jako přestupek podle tohoto zákona, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odstavci 5* ***před vydáním rozhodnutí ve věci v prvním stupni***. (zvýraznil nyní NSS)

[18] Dle stěžovatele neměla být jeho rozhodnutí a rozhodnutí magistrátu prohlášena za nicotná, neboť pokud již bylo prvostupňové rozhodnutí vojenského útvaru zrušeno odvolacím orgánem, nezakládal § 4 odst. 7 zákona o odpovědnosti za přestupky objektivní překážku pro to, aby magistrát mohl projednat protiprávní jednání žalobkyně v rámci řízení o přestupku. Krajský soud v bodě 17. napadeného rozsudku ohledně této otázky uvedl, že rozhodující je, že prvostupňové rozhodnutí vojenského útvaru již bylo vydáno, a to v době, kdy byla žalobkyně stále vojákyní. Dle § 71 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), se vydáním rozhodnutí myslí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, popřípadě jiný úkon k jeho doručení. Dle krajského soudu následné zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem nemá za následek, že by na prvostupňové rozhodnutí bylo nutné hledět, jako by vůbec nebylo vydáno. Svůj závěr podpořil odkazem na rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2023, č. j. 8 As 295/2021-35, č. 4488/2023 Sb. NSS, podle nějž i pokud bylo prvostupňové rozhodnutí, kterým byla osoba uznána vinnou z přestupku, zrušeno odvolacím orgánem, přerušuje toto rozhodnutí zásadně běh promlčecí doby. Krajský soud dospěl k závěru, že obdobně je třeba hledět na účinky zrušeného prvostupňového rozhodnutí při užití § 4 odst. 7 zákona o odpovědnosti za přestupky. Z tohoto důvodu považoval podmínku vydání prvostupňového rozhodnutí ve věci dle tohoto ustanovení za splněnou.

[19] Stěžovatel výklad pojmu „vydání rozhodnutí", který provedl krajský soud, v kasační stížnosti nijak nerozporuje, pouze namítá, že v případě, kdy byla obě rozhodnutí vojenského útvaru zrušena, neexistovala objektivní překážka tomu, aby o přestupku žalobkyně rozhodoval magistrát. Tuto námitku však krajský soud dostatečným způsobem vypořádal, když vysvětlil, že i přes zrušení rozhodnutí vojenského útvaru odvolacím orgánem se na toto rozhodnutí hledí jako na rozhodnutí, které bylo vydáno, tudíž se uplatní postup dle § 4 odst. 7 zákona o odpovědnosti za přestupky a magistrát nemohl tvrdit, že projednává přestupek *před vydáním rozhodnutí ve věci v prvním stupni.* NSS nemůže za stěžovatele domýšlet konkrétní argumentaci proti tomuto závěru, jelikož by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. např. rozsudky NSS

ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, nebo ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20). Z tohoto důvodu se NSS nemůže věcně zabývat správností závěrů krajského soudu ohledně výkladu pojmu „vydání rozhodnutí“.

[20] Stěžovatel je dále přesvědčen, že posouzení protiprávního jednání žalobkyně magistrátem, a nikoli vojenskými orgány, v daném případě nemůže založit nicotnost prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí.

[21] Žalobkyně byla v době spáchání protiprávního jednání vojákyní z povolání, takže se na její jednání hledělo jako na jednání, které má znaky přestupku. K posuzování tohoto jednání se vyjádřil rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS, ve kterém se zabýval případem protiprávního jednání člena bezpečnostního sboru. Dle bodu 51 tohoto rozsudku je jednání, které má znaky přestupku, po procesní stránce projednáváno způsobem podstatně se lišícím od obecného režimu projednávání přestupků – orgánem, který má pravomoc taková jednání projednávat, je služební funkcionář, tedy správní orgán v rámci řídící struktury bezpečnostního sboru. Příslušník bezpečnostního sboru je tedy *„obligatorně vyňat z pravomoci orgánů obecně projednávajících přestupky a o jeho jednání majícím znaky přestupku může být rozhodováno výlučně služebním funkcionářem příslušného bezpečnostního sboru postupem podle zákona o služebním poměru. Zákon o přestupcích s tím výslovně počítá, stejně jako u osob, které se měly dopustit jednání, které má znaky přestupku, podléhající vojenské kázeňské pravomoci nebo během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, a to včetně pravidla o změně osobní příslušnosti přestupkového orgánu v případě, že pachatel přestane být takovou osobou“*. V bodě 52 rozšířený senát uvedl, že *„pokud osoba spadající do působnosti zvláštních předpisů podle § 10 odst. 1 zákona o přestupcích přestane být zánikem svého specifického právního postavení (typicky zánikem služebního poměru) osobou, na niž se má vztahovat výluka z působnosti zákona o přestupcích, stanoví § 10 odst. 2, že se na ni od tohoto okamžiku bude zákon o přestupcích vztahovat a že se její jednání ex lege stává přestupkem, který má být jako takový projednán podle obecných pravidel přestupkového práva.“*

[22] Výše uvedené závěry se vztahovaly k dřívější právní úpravě obsažené v zákoně o přestupcích z roku 1990. Touto právní úpravou se zabýval i rozsudek č. j. 1 As 36/2010-44, z jehož závěrů vycházel krajský soud. Stěžovatel tento rozsudek nepovažuje za příléhavý, neboť řešil situaci, kdy přestupce přestal být členem hasičského sboru až po vydání prvostupňového rozhodnutí ve věci. NSS tehdy shledal, že jednání člena hasičského sboru nemělo být posuzováno městským úřadem v rámci řízení podle zákona o přestupcích z roku 1990, ale příslušným služebním funkcionářem. Zákon o přestupcích z roku 1990 upravoval výluku z osobní odpovědnosti v § 10 odst. 1, podle nějž se dle zvláštních předpisů projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily mimo jiné osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci a příslušníci bezpečnostních sborů. Dle § 10 odst. 2 zákona o přestupcích z roku 1990 se toto jednání projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odstavci 1. Podle rozsudku č. j. 1 As 36/2010-44 bylo nicotné rozhodnutí správního orgánu, který byl absolutně věcně nepříslušný k jeho vydání, neboť v době spáchání skutku i v době rozhodování správního orgánu byl žalobce příslušníkem Hasičského záchranného sboru ČR.

[23] Stěžovatel ovšem nesouhlasí s tím, že v projednávané věci byli on a magistrát absolutně věcně nepříslušní k vydání rozhodnutí o protiprávním jednání žalobkyně, k čemuž odkazuje na rozsudek č. j. 6 Ads 87/2013-131. V něm NSS konstatoval: *„Nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí, jež jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, (…) S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že nicotnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu tedy způsobují pouze ty nejtěžší vady příslušnosti. Institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. (...) Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné.“*

[24] Podstatu nicotnosti jako nejzávažnější vady rozhodnutí správního orgánu vymezil rozšířený senát v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, následovně: *„Nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není ‚běžným' rozhodnutím nezákonným, nýbrž ‚rozhodnutím', které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě ‚běžných' vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, pročež tedy jde o nezhojitelné právní nic."*

[25] Na výše uvedené navázal například rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2023, č. j. 5 As 99/2021-60, dle kterého platí, že *„pokud správní orgán pouze chybně vyhodnotí rozložení působnosti, jež je v určité oblasti svěřena několika různým správním orgánům (tedy fakticky nepřekročí obor své činnosti, pro nějž má odborné zázemí), vydané rozhodnutí v takové věci nebude nicotné, ale ‚pouze' nezákonné."* Pátý senát shledal, že v případě, kdy o přestupku rozhoduje nadřízený správní orgán namísto podřízeného správního orgánu, tedy v případě, který nelze podřadit pod případ absolutní věcné nepříslušnosti správního orgánu k vydání určitého rozhodnutí, nezakládá tento postup nicotnost správního rozhodnutí, nýbrž pouze jeho nezákonnost, kterou musí účastník řízení namítat v soudním řízení.

[26] Stěžovatel namítá, že pokud by se v projednávané věci uplatnil závěr krajského soudu o absolutní věcné nepříslušnosti magistrátu jako obecního úřadu s rozšířenou působností, byly by zcela nepoužitelné § 4 odst. 6 a 7 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[27] Podle § 4 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že pokud není *správnímu orgánu do vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni známa skutečnost, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), jeho jednání se projedná jako přestupek podle tohoto zákona. Jestliže správní orgán po vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni zjistí, že obviněný je osobou uvedenou v odstavci 5 písm. a) nebo b), vyrozumí o této skutečnosti bezodkladně příslušného služebního funkcionáře nebo příslušný služební orgán.* Toto ustanovení míří dle důvodové zprávy na situace, kdy osoba, která se dopustila protiprávního jednání, zamlčí skutečnost, že je členem bezpečnostního sboru či vojákem z povolání, a správní orgán rozhodující o přestupku se o této skutečnosti nedozví odjinud. Podle zákona o přestupcích z roku 1990 by i v takovém případě bylo nutné rozhodnutí obecního úřadu s rozšířenou působností považovat za nicotné. Důvodová zpráva konkrétně uvádí, že odstavec šestý, *„který rozšiřuje působnost správního orgánu na tyto situace, tedy* ***odstraňuje důvod nulity těchto rozhodnutí****. Rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o jednání příslušníka bezpečnostního sboru nebo osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci jako o přestupku, tedy* ***podle navrhované úpravy obstojí*** *za předpokladu, že správnímu orgánu nebyla skutečnost, že obviněný je takovou osobou, známa do vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni"* (zvýraznění provedl NSS).

[28] Stěžovateli je třeba dát za pravdu, že v případě, kdy by magistrát byl absolutně věcně nepříslušný k projednání protiprávního jednání žalobkyně, nebylo by možné tak intenzivní vadu zhojit jednoduše tím, že by nevěděl o specifickém postavení žalobkyně jako vojákyně z povolání. Nicotnost je totiž vadou nezhojitelnou, jak vyplývá například z výše citovaného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 Afs 78/2006-74. Zodpovězení otázky, zda je správní orgán absolutně věcně nepříslušný k rozhodování určité věci, ovšem nemůže být z povahy věci závislé na pouhé vědomosti tohoto orgánu, zda může sporné rozhodnutí vydat či nikoliv. Nejzávažnější vada rozhodnutí správního orgánu, která způsobuje, že se na dané rozhodnutí *ex offo* hledí, jako by vůbec nebylo vydáno, totiž

nemůže záviset na tom, zda a v jakém okamžiku účastník řízení obecnímu úřadu s rozšířenou působností sdělí či naopak zatají svou příslušnost k vojenskému útvaru či bezpečnostnímu sboru.

[29] Tomuto závěru svědčí i definice nicotnosti uvedená ve správním řádu. Dle § 77 odst. 1 správního řádu platí, že nicotné je *rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán* ***vůbec*** *věcně příslušný* (zvýraznění provedl NSS). Správní řád tak spojuje nicotnost rozhodnutí pouze s úplnou absencí věcné příslušnosti správního orgánu, tedy s takovou situací, *„kdy jeho příslušnost k vydání rozhodnutí ve věci není dána za žádných myslitelných okolností"* (bod 12 rozsudku NSS ze dne 3. 8. 2023, č. j. 3 As 263/2021-29). Tato podmínka není v projednávané věci splněna. Nepříslušnost magistrátu jako správního orgánu rozhodujícího o přestupku by mohla být dle § 4 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky zhojena už jen jeho nevědomostí o tom, že nebyl příslušný k vydání konkrétního rozhodnutí. V takovém případě nelze hovořit o tom, že správní orgán není vůbec (absolutně) věcně příslušný k rozhodování o dané věci, tedy, že je jeho rozhodnutí z tohoto důvodu nicotné.

[30] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že zákon o odpovědnosti za přestupky nepříslušnost obecního úřadu s rozšířenou působností k projednání protiprávního jednání osoby dle § 4 odst. 5 tohoto zákona relativizoval oproti dřívější právní úpravě. Tato relativizace má sice dle důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky zabránit zbytečnému rušení rozhodnutí správních orgánů v případě, kdy by vada příslušnosti spočívala v zatajení podstatných informací účastníkem řízení, nicméně podstatným zůstává, že magistrát může být za určitých myslitelných okolností příslušný k vydání rozhodnutí o přestupku žalobkyně, přestože byla osobou obecně vyloučenou z působnosti zákona o odpovědnosti za přestupky.

[31] V takovém případě na projednávanou věc nelze použít rozsudek č. j. 1 As 36/2010-44, na který odkázal krajský soud bez ohledu na změnu právní úpravy, která již není ohledně posuzování důsledků chybějící příslušnosti správního orgánu k vydání určitého rozhodnutí tak přísná. Jak totiž správně upozornil stěžovatel v kasační stížnosti a jak dokládá například i výše citovaná judikatura, nicotnost správního rozhodnutí plyne mimo jiné z absolutní věcné nepříslušnosti, nikoliv z jakékoliv nepříslušnosti. Zákonodárce vložením § 4 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky vytvořil posun v závažnosti pochybení magistrátu a stěžovatele z nicotnosti jejich rozhodnutí, kterou by nešlo v žádném případě zhojit a která je soudem posuzována *ex offo*, na nezákonnost, ke které je třeba přihlédnout pouze k námitce účastníka řízení.

[32] NSS zjistil, že žalobkyně v žalobě nedostatek příslušnosti magistrátu a stěžovatele k vydání rozhodnutí ve věci namítala. Jelikož stěžovatel v kasační stížnosti nevyvracel závěr krajského soudu o tom, že dle správního řádu bylo třeba hledět na rozhodnutí vojenského útvaru jako na vydané, a žalobkyně uplatnila v žalobě námitku nepříslušnosti rozhodnutí správních orgánů, je namístě zrušit rozhodnutí správních orgánů pro jejich nezákonnost. Nelze je však z výše uvedených důvodů pokládat za nicotná, jak zněl výrok napadeného rozsudku krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu, neboť podle jeho výroku byla napadená správní rozhodnutí nicotná. Jelikož by krajský soud v případě vrácení věci pouze převzal názory NSS a změnil výrok rozsudku tím způsobem, že by správní rozhodnutí zrušil pro nezákonnost, NSS s ohledem na hospodárnost soudního řízení rovnou přistoupil ke zrušení rozhodnutí stěžovatele a magistrátu (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Pro úplnost NSS dodává, že k takovému postupu může přistoupit i tehdy, podal-li kasační stížnost žalovaný správní orgán (srov. rozsudky NSS ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 78/2012-35, či ze dne 6. 12. 2017, č. j. 6 Afs 282/2017-26).

[34] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. v případě, že NSS zruší rozhodnutí žalovaného, rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníku, který neměl ve věci úspěch. Stěžovatel sice dosáhl zrušení rozsudku krajského soudu, ve věci samé však úspěch neměl, neboť žaloba proti jeho rozhodnutí byla důvodná a NSS přistoupil k jeho zrušení, stejně jako ke zrušení rozhodnutí magistrátu. Z hlediska celkového soudního přezkumu rozhodnutí stěžovatele je proto nutné za úspěšného účastníka řízení považovat žalobkyni (viz výše citovaný rozsudek č. j. 6 Afs 282/2017-26, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013-42, č. 2949/2014 Sb. NSS). Stěžovatel proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, kterou NSS naopak přiznal žalobkyni.

[35] Náklady žalobkyně za řízení o kasační stížnosti spočívají v odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za jeden úkon právní služby za sepsání 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)], tj. 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vzhledem k tomu, že právní zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH (rozhodnutí o registraci k DPH na č. l. 11 spisu NSS), NSS částku odměny zvýšil o 21 % odpovídající DPH. Odměna právního zástupce žalobkyně za řízení o kasační stížnosti tak činí 4 114 Kč.

[36] Co se týče nákladů řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v převzetí právního zastoupení a sepsání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], a činí v dané věci 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). NSS shodně s krajským soudem nepřiznal právnímu zástupci žalobkyně odměnu za sepsání repliky ze dne 20. 3. 2023 (č. l. 30 spisu krajského soudu), jelikož argumentace v ní obsažená byla již ve velké části uvedena v žalobě a replika neobsahovala nové skutečnosti. Vzhledem k tomu, že právní zástupce žalobkyně je plátcem DPH, NSS částku odměny zvýšil o 21 % odpovídající DPH. Odměna právního zástupce žalobkyně v řízení před krajským soudem tak činí 8 228 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 11 228 Kč.

[37] Celkem žalobkyni za řízení o žalobě a kasační stížnosti náleží náklady řízení ve výši 15 342 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení k rukám právního zástupce žalobkyně byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. listopadu 2023

JUDr. Pavel Molek v. r.
předseda senátu

[redacted]