



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: **Ing. M. G.**, zast. JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K chaloupkám 3170/2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2019, č. j. PK-DSH/10668/19, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2020, č. j. 17 A 3/2020 - 42,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2020, č. j. 17 A 3/2020 - 42, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo podle § 78 odst. 1 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jeho shora uvedené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí Městského úřadu Klatovy, odboru dopravy – dopravního úřadu (dále též „městský úřad“ nebo „správní orgán prvního stupně“), č. j. OD/9974/19/Kk, ze dne 9. 8. 2019, a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení. Současně krajský soud zavázal správní orgán prvního stupně, aby řízení o přestupku v souladu s § 86 odst. 1 písm. h) zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) zastavil.

[2] Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f), bodu 3, zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silničním provozu“), pro porušení § 18 odst. 4 téhož zákona. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 2 500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení 1 000 Kč.

[3] V nyní projednávané věci je sporná pouze otázka zániku odpovědnosti za přestupek pro uplynutí promlčecí doby ve smyslu § 86 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 29 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Krajský soud v napadeném rozsudku rekapituloval podstatné skutečnosti, které měly dle něj vliv na běh promlčecí doby. Podle § 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky započal běh jednoleté promlčecí doby v den, kdy byl přestupek spáchán, tj. 3. 7. 2018. Následně bylo dne 1. 8. 2018 žalobci doručeno oznámení o zahájení řízení o přestupku, čímž ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky počala běžet nová, opět jednoroční lhůta k projednání přestupku.

[5] Další skutečností, která opět přerušila běh promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, bylo vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (31. 8. 2018), jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku. Konec promlčecí doby připadl na 31. 8. 2019. V průběhu promlčecí doby stěžovatel k odvolání žalobce rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, což však nemělo na běh promlčecí lhůty vliv.

[6] Dne 9. 8. 2019 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí, jímž žalobce uznal opět vinným ze spáchání přestupku. Toto rozhodnutí vypravil 12. 8. 2019 k rukám zmocněnce žalobce. Tomu se nepodařilo doručit, správní orgán prvního stupně proto vypravil totéž rozhodnutí 2. 9. 2019 v souladu s § 67 přestupkového zákona přímo k rukám žalobce, kterému bylo doručeno 11. 9. 2019. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, které stěžovatel napadeným rozhodnutím zamítl. Dne 8. 11. 2019 nabyla rozhodnutí obou správních orgánů právní moci.

[7] Z uvedeného je dle krajského soudu zřejmé, že promlčecí lhůta skončila 31. 8. 2019. Pro rozhodnutí o vině žalobce tak nebyly splněny podmínky, neboť v době nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (18. 11. 2019) jednoletá promlčecí doba uplynula (31. 8. 2019), odpovědnost za přestupek zanikla, a řízení proto mělo být zastaveno. Na tom nemůže nic změnit ani s nejvyšší pravděpodobností obstrukční jednání žalobce. Odhlédnout nelze od pochybení správního orgánu prvního stupně při úkonech spojených s doručováním zástupcům žalobce, které vedlo k prodloužení celého řízení, což vyústilo až k nedodržení lhůty k projednání přestupku. I přes stěžovatelem namítaný výklad § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky setrval krajský soud na ustálené rozhodovací praxi soudů, že rozhodnutí o vině žalobce nestačí v prekluzivní lhůtě pouze vydat, ale je nutné jej v této lhůtě, tj. do 31. 8. 2019, i doručit tak, aby nabylo právní moci.

III. Obsah kasační stížnosti

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

[9] Krajský soud nesprávně vyhodnotil, že došlo k zániku odpovědnosti žalobce za přestupek. Podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky se promlčecí doba přerušuje vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným a přerušением promlčecí doby počíná promlčecí doba nová. Vydáním rozhodnutí se ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozumí zejména předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 správního řádu. Současně platí i celková tříletá promlčecí doba podle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, v níž musí být přestupek projednán, aby nedošlo k zániku odpovědnosti.

pokračování

[10] V nyní souzené věci byla jednoroční promlčecí doba přerušena nejprve oznámením o zahájení řízení dne 1. 8. 2018 do 1. 8. 2019, následně prvním rozhodnutím o vině, vypraveným 31. 8. 2018 (tj. do 31. 8. 2019). V této lhůtě však bylo vypraveno další rozhodnutí o vině žalobce, konkrétně 12. 8. 2019, čímž byla promlčecí doba opět ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky přerušena a počala běžet nová, jednoroční lhůta. Po zjištění nemožnosti doručit toto rozhodnutí zmocněnci žalobce bylo rozhodnutí zasláno prostřednictvím datové schránky podle § 67 zákona o odpovědnosti za přestupky i přímo žalobci. Jelikož zákon pevně váže přerušení promlčecí doby s vydáním (vypravením) rozhodnutí o vině, nelze tento požadavek transformovat na povinnost doručení rozhodnutí o vině.

[11] Z uvedených důvodů je stěžovatel přesvědčen, že v souzené věci neuplynula ani jedna z promlčecích lhůt stanovených v § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky, a rozhodnutí proto nemohou být z tohoto důvodu nezákonná.

[12] Krajským soudem zmiňovaná judikatura na věc nedopadá, neboť se týká lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek podle dřívější právní úpravy a nelze ji vztáhnout na přerušování jednoroční lhůty podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky.

[13] Navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[14] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti s odkazem na setrvalou judikaturu NSS uvedl, že rozhodnutí, musí být v jednoleté promlčecí lhůtě nejen vydáno, ale i doručeno tak, aby bylo pravomocné. Pod pojem „projednat“ je třeba zahrnout konečný výsledek postupu správních orgánů, tj. i nabytí právní moci, což žalobce dokládá odkazy na judikaturu NSS a citacemi z komentářové literatury. V této souvislosti se žalobce ztotožňuje s odůvodněním krajského soudu, vyjádřenému zejména pod body 15. a 16. rozsudku.

[15] Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] 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 stěžovatel je ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen. Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[17] Z předloženého spisového materiálu zjistil NSS následující skutečnosti.

[18] Dne 3. 7. 2018 měl žalobce dle úředního záznamu Policie ČR, č. j. KRPP – 99387-1/PŘ – 2018 -030406, spáchat přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona o silničním provozu. Následující den počala v souladu s § 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky běžet jednoroční promlčecí doba podle § 30 písm. a) téhož zákona.

[19] Oznámením o zahájení řízení o přestupku dne 1. 8. 2018 byla původní promlčecí doba v souladu s § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky přerušena a počala běžet nová jednoroční promlčecí doba. Rozhodnutím městského úřadu ze dne 31. 8. 2018,

č. j. OD/7897/18/Kk, byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku. Toto rozhodnutí bylo vypraveno a dodáno do datové schránky žalobce 31. 8. 2018; 2. 9. 2018 byla datová zpráva doručena. Mezi účastníky není sporu o tom, že vypravením tohoto rozhodnutí (31. 8. 2018) došlo v souladu s § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky k přerušení promlčecí doby a opět počala běžet nová, jednoroční promlčecí doba, jejíž konec připadl na 31. 8. 2019. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí odvolal.

[20] Spornou je v návaznosti na další průběh řízení otázka, zda došlo k marnému uplynutí jednoleté lhůty stanovené k projednání a rozhodnutí o přestupku. Pro úplnost NSS dodává, že ačkoliv zákon hovoří o promlčecí době, jedná se o prekluzi, ke které správní orgány i soudy musí přihlídnout z úřední povinnosti (podrobně viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39, č. 845/2006 Sb. NSS či ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134, č. 2122/2010 Sb. NSS).

[21] Na základě odvolání žalobce stěžovatel prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání. Ten v souladu s pokynem stěžovatele doplnil dokazování a 9. 8. 2019 pod č. j. OD/9974/19/Kk rozhodl, že se žalobce opět uznává vinným ze spáchání přestupku. Na vyhotovení rozhodnutí založeném ve správním spise je vyznačeno, že písemnost byla vypravena 12. 8. 2019. Tuto skutečnost potvrzuje i poštovní razítko s totožným datem vyznačené na poštovní obálce, v níž bylo rozhodnutí doručováno zástupci žalobce M. G. (plná moc je založena na č. l. 153 správního spisu). Rozhodnutí se zástupci žalobce nepodařilo doručit a 15. 8. 2019 bylo správnímu orgánu prvního stupně vráceno zpět. Dne 2. 9. 2019 zaslal správní orgán prvního stupně uvedené rozhodnutí do datové schránky přímo žalobci, rozhodnutí bylo doručeno 11. 9. 2019.

[22] Stěžovatel následně žalobou napadeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl, rozhodnutí městského úřadu potvrdil a toto rozhodnutí nabylo právní moci 8. 11. 2019.

[23] Podle § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky činí promlčecí doba u přestupků, za které zákon stanoví sazbu pokuty s horní hranicí nižší než 100 000 Kč, 1 rok a počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku (§ 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Současně podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za takový přestupek zaniká vždy nejpozději 3 roky od jeho spáchání bez ohledu na to, zda v takové chvíli v důsledku některého z důvodů přerušeni podle § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, stále běží i jednoroční promlčecí doba.

[24] Zákon o odpovědnosti za přestupky dále v § 32 odst. 2 stanoví důvody pro přerušení promlčecí doby. Přerušením ztrácí dosud uplynulá promlčecí doba význam a počíná opět od počátku běžet promlčecí doba nová. Pro posouzení nyní projednávané věci je podstatné, že se promlčecí doba podle písm. a) uvedeného ustanovení přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku a podle písm. b) pak dále i vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným.

[25] Rozhodnutím, jímž se obviněný uznává vinným, je třeba rozumět meritorní rozhodnutí, jehož výroková část obsahuje náležitosti § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky. Lze doplnit, že ke shodnému závěru dospěla i komentářová literatura: „Rozhodnutím o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným, respektive kterým byla vyslovena vina, je zde nutno rozumět meritorní rozhodnutí, jehož součástí je vyslovení viny. Nejedná se tedy o jakékoli rozhodnutí učiněné, ať v podobě rozhodnutí či usnesení, v průběhu řízení o přestupku, ale pouze o meritorní rozhodnutí. Jedná se tak o rozhodnutí o přestupku ve věci v prvním stupni, a to buď vydáním příkazu (§ 90),

pokračování

nebo vydáním rozhodnutí ve standardním řízení (§ 67 a násl. SpŘ). V obou případech se ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, kromě náležitostí podle správního řádu mimo jiné uvede vyslovení viny [§ 93 odst. 1 písm. c)].“ (Jemelka, L., Vetešníček, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 259).

[26] Vydáním rozhodnutí se podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu rozumí „*předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám*“; *na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:"* Doručuje-li správní orgán stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí prostřednictvím datové schránky, rozumí se vydáním rozhodnutí podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu provedení tzv. jiného úkonu směřujícího k doručení, tzn. odeslání elektronické verze rozhodnutí prostřednictvím datové schránky (viz např. rozsudky NSS ze dne 3. 9. 2020, č. j. 1 Azs 504/2019 - 29, ze dne 13. 6. 2019, č. j. 4 As 73/2019 - 24, či ze dne 14. 10. 2020, č. j. 6 As 199/2020 - 43). Okamžik vydání rozhodnutí o vině je zásadní pro to, aby původní promlčecí doba byla přerušena a počala běžet nová.

[27] V nyní souzené věci je proto nezbytné určit, kdy s ohledem na všechny skutečnosti, které ve správním řízení nastaly, došlo k počátku promlčecí doby, jejímu přerušení a v návaznosti na to i k jejímu uplynutí. Až poté lze zhodnotit, zda bylo rozhodnuto v souladu se zákonem.

[28] Krajský soud konstatoval, že pro zachování lhůty je nezbytné, aby rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým je osoba uznána vinnou ze spáchání přestupku, nabylo právní moci nejdéle do posledního dne promlčecí doby, jinak odpovědnost za přestupek zaniká. Tento názor, vycházející z konstantní a obsáhlé judikatury NSS, lze bezesporu vztáhnout i na projednávanou věc. Ostatně obecně o něm není mezi účastníky řízení sporu.

[29] Uplynutím zákonem stanovené promlčecí doby odpovědnost za přestupek zaniká a správní orgán je povinen přestupkové řízení zastavit [§ 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Blíže lze odkázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 9 As 125/2013 - 43, či ze dne 20. 10. 2017, č. j. 2 As 101/2017 - 46.

[30] Na otázku, kdy v projednávané věci k uplynutí promlčecí doby došlo, však rozsudek krajského soudu neposkytuje uspokojivou odpověď. Krajský soud v napadeném rozsudku sice konstatoval, že je „*prima facie zřejmé, že jednoletá promlčecí lhůta skončila dne 31. 8. 2019*“, z jeho odůvodnění však již nelze seznat, jak k tomuto závěru dospěl a jaké skutečnosti považoval za rozhodující.

[31] Není totiž vůbec zřejmé, jaké, resp. zda vůbec nějaké účinky z hlediska běhu promlčecí doby soud přisuzuje rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 9. 8. 2019 (v pořadí druhé prvostupňové rozhodnutí).

[32] Na jednu stranu se zdá, že vypravení prvostupňového rozhodnutí, jímž byl žalobce uznán vinným, účinky podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky dle krajského soudu má (rozhodnutí ze dne 31. 8. 2018), zatímco vypravení v pořadí druhého prvostupňového rozhodnutí (ze dne 9. 8. 2019, vypraveno 12. 8. 2019) spíše nikoliv. Pokud byl krajský soud názoru, že v pořadí druhé rozhodnutí o vině již nemůže mít účinky ve smyslu

§ 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, měl v rozsudku jednoznačně vyjádřit, na základě jakých úvah k tomu dospěl.

[33] Na druhou stranu lze z odůvodnění krajského soudu také dovodit, že i v pořadí druhé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obecně může promlčecí dobu přerušit a spustit běh nové jednoroční lhůty, nicméně podmínkou je, aby nabylo právní moci či bylo doručeno v „původní“ promlčecí době. Z této úvahy však není vůbec zřejmé, k jakému okamžiku a z jakých důvodů krajský soud váže přerušení promlčecí doby, zda k okamžiku vypravení rozhodnutí konkrétnímu subjektu, nebo až k okamžiku doručení, resp. nabytí právní moci.

[34] V této souvislosti považuje NSS za nezbytné zdůraznit, že při úvahách o běhu promlčecí doby je nutno odlišit účinek rozhodnutí spočívající v přerušení jejího běhu (§ 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky) od povinnosti správních orgánů v promlčecí době pravomocně rozhodnout (§ 29 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky].

[35] NSS z uvedených důvodů dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V dalším řízení krajský soud v odůvodnění rozhodnutí přesvědčivě odůvodní běh promlčecí doby včetně všech úkonů, které měly vliv na její přerušení (zejména účinků správního orgánu prvního stupně ze dne 9. 8. 2019). Až v návaznosti na výsledek této úvahy pak znovu zhodnotí, zda bylo o přestupku rozhodnuto po uplynutí promlčecí doby, či nikoliv.

V. Závěr a náklady řízení

[36] Protože NSS dospěl k závěru, že kasační stížností napadený rozsudek trpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jej zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V tom je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[37] V novém řízení též rozhodne dle § 110 odst. 3 s. ř. s. o nákladech kasačního řízení.

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

V Brně dne 13. května 2021

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu