



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **K. Ch.**
zastoupen advokátem Mgr. Václavem Voříškem
sídlem Ledčická 649/15, 184 00 Praha 8-Dolní Chabry

žalovaný: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo nám. 3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 30. 10. 2017, č. j. JMK 155610/2017

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2017, č. j. JMK 155610/2017, sp. zn. S-JMK 141108/2016/OD/Bo a rozhodnutí Městského úřadu Znojmo, odboru dopravy ze dne 8. 7. 2016, č. j. MUZN 55541/2016, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 13 200 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, označeného ve výroku pod bodem I. tohoto rozsudku, jímž bylo potvrzeno předchozí prvostupňové rozhodnutí Městského úřadu Znojmo, odboru dopravy, ze dne 8. 7. 2016, č. j. MUZN 55541/2016, jímž byla žalobci uložena pořádková pokuta ve výši 1 000 Kč, neboť se bez náležité písemné omluvy nebo závažných důvodů nedostavil na řádné předvolání dne 28. 6. 2016 v 9.00 hodin k podání vysvětlení podle ust. § 60 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. ve věci přestupku, k němuž mělo dojít dne 15. 3. 2016 v době od 9:15 hodin do 9:20 hodin na ulici Horní Česká ve Znojmě.

II. Obsah žaloby

2. V předmětné žalobě žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se žalovaný nevypořádal se dvěma odvolacími námitkami. Dále žalobce rozporoval, že v dané věci nebylo nezbytné žalobci uložit pořádkovou pokutu. Žalobce také namítal, že samotná výše uložené pokuty není řádně odůvodněna. V doplňujícím procesním podání žalobce uplatnil námitku uplynutí prekluzivní lhůty pro možnost uložení pořádkové pokuty. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že osobu podezřelou z přestupku nelze trestat za odepření výpovědi, tím spíše, pokud není její výpověď nezbytná. Předvolání žalobce k podání vysvětlení nebylo potřebné pro účel řízení o přestupku, neboť k jeho odsouzení mohlo dojít i bez jakéhokoliv podání vysvětlení z jeho strany.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

3. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odmítl námitku, že by napadené odvolací řízení trpělo nepřezkoumatelností a setrval na svém názoru vyjádřeném v odvolacím rozhodnutí, že zde existovaly důvody pro možnost uložení pořádkové pokuty žalobci. Rovněž konkrétní výše uložené pokuty je v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí řádně zdůvodněna. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby pro její nedůvodnost.

IV. Právní názor soudu

4. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou.
5. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Ve stručnosti krajský soud konstatuje, že žalobce uplatnil námitku nepřezkoumatelnosti týkající se nedostatku důvodů rozhodnutí, zdejší soud však po prostudování rozhodnutí obou stupňů správních orgánů dospěl k závěru, že obě rozhodnutí splňují minimální podmínky pro splnění přezkoumatelnosti, krajskému soudu je pak zcela zřejmé, jakými úvahami byly správní orgány ve své argumentaci vedeny a co se týká nosných odvolacích námitek, ty také byly v žalobou napadeném rozhodnutí vypořádány. Z uvedeného důvodu proto krajský soud přistoupil k věcnému posouzení žaloby ve znění její repliky.
6. V dané věci bylo především sporné, zda bylo možno žalobce sankcionovat pořádkovou pokutou za nedostavení se na předvolání. Krajský soud však nejdříve zkoumal, zda

nedošlo v dané věci k prekluzi lhůty pro možnost uložení pokuty za pořádkový delikt. Pokud by totiž bylo shledáno, že došlo k uplynutí prekluzivní lhůty, byla by pokuta uložena opožděně a tedy nikoli po právu, což by samo o sobě předurčilo výsledek daného sporu.

7. Pořádkové pokuty jsou svou povahou specifickým procesním institutem, poměrně dosti odlišným od pokuty za spáchání „běžného“ správního deliktu. Hlavní funkcí pořádkové pokuty je totiž funkce zajišťovací (snaží se zajistit splnění požadované povinnosti), nikoli funkce represivní. Jejím cílem tedy není primárně adresáta pokuty potrestat, ale donutit ho ke splnění požadované povinnosti, což však znamená sekundárně i jistou míru represe. Uložit pořádkovou pokutu správní orgán může, kdežto pokutu za správní delikt či přestupek uložit musí. Primárně má pořádková pokuta zajistit splnění určité povinnosti, tudíž může být do doby, než je požadovaná povinnost splněna, ukládána i opakovaně (srov. například Skulová, S. a kolektiv, Správní právo procesní, 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o. 2012. str. 156 – 158).
8. Institut pořádkových pokut slouží k tomu, aby správní či soudní řízení (nebo jiný procesní postup – například kontrola) řádně proběhlo. V případě, že dojde ke spáchání pořádkového deliktu, je žádoucí, aby byla viníkovi případná pořádková pokuta uložena bez zbytečného odkladu po spáchání pořádkového deliktu, neboť jejím ukládáním je bezprostředně vynucováno plnění příslušných procesních povinností. Zřejmě i z tohoto důvodu chybí v procesních předpisech lhůty pro uložení pokuty za pořádkový delikt, neboť zákonodárce vůbec nepředpokládal, že by k uložení pokuty za pořádkový delikt mohlo dojít po mnoha měsících od jeho spáchání. Není tedy přípustné, aby lhůta k uložení pořádkové pokuty byla například deset let, jelikož by byl takovouto dobou zcela popírán smysl pořádkové pokuty, tedy zajištění řádného vedení řízení v zákonných lhůtách. V opačném případě by mohla nastat absurdní situace, kdy například za učiněné hrubě urážlivé podání, kterým bylo zahájeno řízení, by byla podateli uložena pořádková pokuta po několika letech v samotném závěru vedeného řízení.
9. Napříč právním řádem České republiky je běžně pro zánik odpovědnosti stanovena nějaká lhůta, po jejímž uplynutí již nelze uložit sankci. Lze ostatně poukázat na to, že kromě naprostých výjimek dochází k zániku možnosti potrestat pachatele i v případě trestných činů, a to i těch nejzávažnějších, jako je například trestný čin vraždy. Jeví se jako naprosto disproporční, aby za nejzávažnější trestnou činnost mohl být pachatel potrestán po omezenou dobu a za pořádkový delikt, jakožto delikt mnohem méně závažný, by mohl být potrestán neomezeně (samozřejmě s omezením daným délkou daného řízení či jiného procesního postupu, takto stanovená lhůta je však značně neurčitá a neodpovídá požadavku na právní jistotu).
10. Aby bylo vůbec možné lhůtu pro uložení pořádkové pokuty vymezit, je třeba se nejprve zaměřit na charakter porušené povinnosti, za kterou má být pořádková pokuta uložena. Právní řád zná dva základní druhy „pořádkových deliktů“. Zaprvé jde o porušení plnění procesních povinností, které trvá. Zadruhé se jedná o porušení jednorázové povinnosti, která již nemůže být za stejných podmínek napravena, či o jiné chování, které již nelze vzít zpět – například urážka, která již byla vyslovena, nebo urážlivé podání, které již bylo doručeno adresovanému orgánu, a tyto pořádkové delikty je proto možno označit jako jednorázové. Pro úplnost je třeba uvést, že by se dalo uvažovat i o jakési „meziskupině“ pořádkových deliktů. Tyto delikty svou povahou spadají mezi oba shora zmíněné. Jedná se o situace, kdy byla pro splnění určité povinnosti v řízení stanovena konkrétní lhůta.

Pokud není uložena povinnost splněna v této lhůtě, ale až opožděně, změní se dodatečným splněním povinnosti na pořádkový delikt jednorázový, jelikož ve stanovené lhůtě již nikdy nebude možno uloženou povinnost splnit. Provinění, pro které byla pořádková pokuta uložena žalobci, považuje zdejší soud za pořádkový delikt jednorázový. Žalobce se provinil tím, že se dne 28. 6. 2016 nedostavil na jednání, na které byl předvolán.

11. Samozřejmě není možné, aby soud stanovil jakoukoli prekluzivní lhůtu namísto zákonodárce, což by bylo v rozporu s charakterem soudnictví jako takového a s pravomocemi, které byly soudům svěřeny. Pokud však právní úprava chybí, nabízí se využití těch metod výkladu práva, které právní řád připouští. Pro vyplnění „mezery v zákoně“ je nezbytné využít analogii s jiným právním ustanovením (analogie legis). Její použití je na místě tam, kde právní předpis či ustanovení určitou právní otázku neřeší, proto se použije ustanovení jiného právního ustanovení či předpisu, které je svým obsahem nejbližší.
12. Pokud jde o lhůtu, v níž je možno uložit sankci dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), je stanovena v § 20 odst. 1 uvedeného zákona, který stanoví, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Ve svých následujících úvahách vychází krajský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 33/2014 – 53, jenž řešil skutkově obdobnou věc (uložení pořádkové pokuty).
13. Ve své podstatě musí dojít v jednoroční lhůtě k nabytí právní moci rozhodnutí o uložení sankce. To vyplývá z bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu a Vrchního soudu v Praze na toto téma. Pokuta je považována citovanou judikaturou za uloženou až okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí o jejím uložení (k tomu například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 – 56, publ. pod č. 329/2004 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 – 64, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 9 Afs 83/2010 – 68, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94). Stejně tak při projednání přestupku musí dojít ve stanovené lhůtě k vydání pravomocného rozhodnutí (k tomu například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS, ze dne 25. 1. 2007, č. j. 6 As 56/2004 – 68, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 – 75, ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 41/2010 – 66, a ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010 – 89).
14. Pokud totiž právo správního orgánu projednat přestupek či uložit pokutu po uplynutí prekluzivní lhůty zaniká, je nutné, aby do této doby bylo rozhodnutí perfektní, tzn. aby splňovalo všechny znaky zásadně nezměnitelného individuálního správního aktu. Není rozhodující, zda správní akt nabude právní moci marným uplynutím lhůty k odvolání, oznámením rozhodnutí o podaném odvolání či případně jiným zákonem stanoveným způsobem. Z procesního hlediska jde o konečný výsledek určitého postupu správního orgánu. Nelze připustit, aby rozhodnutí nabylo právní moci až po uplynutí prekluzivní lhůty. Pod pojmy „projednat“ a „uložit“ je totiž třeba zahrnout i konečný výsledek postupu správního orgánu, tedy nabytí právní moci, s níž jsou spojeny významné právní následky. Teprve v okamžiku nabytí právní moci je rozhodnutí o přestupku úplné a neměnné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 – 61, publ. pod č. 954/2006 Sb. NSS).

15. Pro výše definovanou skupinu jednorázových pořádkových deliktů Nejvyšší správní soud dovodil za použití analogie legis prekluzivní lhůtu jednoho roku. Analogicky aplikovaným ustanovením je § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, jakožto nejbližší ustanovení, a to díky blízkému charakteru některých přestupků a pořádkových deliktů. Prekluzivní lhůtu pro uložení pokuty je nutno i v tomto případě posuzovat v délce jednoho roku, přičemž v této lhůtě musí rozhodnutí o uložení pokuty nabýt právní moci.
16. Z uvedeného pohledu jsou rozhodné následující skutečnosti vyplývající ze správních spisů. Dne 28. 6. 2016 se žalobce nedostavil na jednání, na které byl předvolán. Dne 8. 7. 2016 bylo vydáno rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, doručeno bylo dne 27. 7. 2016. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. Odvolací orgán (žalovaný) rozhodl dne 1. 11. 2016, a to tak, že napadené prvostupňové rozhodnutí potvrdil, přičemž toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 2. 11. 2017.
17. Jelikož přestupkový zákon neobsahuje ustanovení o počítání času, využije se ustanovení § 40 správního řádu, dle kterého lhůta určená podle let končí uplynutím toho dne, který se svým označením shoduje se dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty. Počátek běhu lhůty přitom nastal dne 28. 6. 2016, kdy došlo k nedostavení se na předvolání. Dle pravidel počítání času tedy k uplynutí jednorozhodné prekluzivní lhůty pro pravomocné uložení pořádkové pokuty došlo dne 28. 6. 2017. Teprve dne 2. 11. 2017 nabylo právní moci rozhodnutí žalovaného, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty, tedy více než čtyři měsíce po marném uplynutí lhůty. Došlo tak k podstatnému porušení pravidel řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39, publ. pod č. 845/2006 Sb. NSS). Za této situace by bylo zcela nadbytečné a neúčelné zabývat se dalšími žalobními námitkami. Vypořádání těchto námitek totiž nemůže žádným způsobem ovlivnit výrok rozhodnutí krajského soudu.
18. I když žalobce námitku prekluze vznesl až v replice, krajský soud byl povinen se jí zabývat z úřední povinnosti. V této souvislosti lze odkázat na judikaturu Ústavního soudu (např. náleze ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07 a náleze ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07) nebo na judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010 – 134, nebo rozsudek ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135, publ. pod č. 1851/2009 Sb. NSS), podle níž jsou soudy ve správním soudnictví povinny přihlížet k prekluzi práva z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na to, zda účastník řízení námitku prekluze řádně uplatnil či nikoli. Pokud by správní soudy nepřihlížely k prekluzi práva jenom proto, že prekluze nebyla účastníky řádně namítnuta, pak by poskytovaly ochranu neexistujícím právům, čímž by se dostávaly do rozporu se svým hlavním posláním, kterým je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob. Podle již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 – 39, správní soudy přihlíží k zániku odpovědnosti za přestupek z úřední povinnosti, a to proto, aby byl zachován jednotný postup v kategorii trestního obvinění a učiněno tak zadost čl. 6 odst. 1 první větě Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této věci se sice o přestupek nejedná, závěr výše citovaného rozsudku je však použitelný obecně, neboť zcela koresponduje s judikaturou Ústavního soudu, podle které za společný rys prekluze (bez ohledu na povahu prekludovaného práva) lze považovat to, že k ní má soud přihlížet z úřední povinnosti. Proto uvedené pravidlo formulované Ústavním soudem musí platit i pro právo uložit sankci za spáchaný pořádkový delikt.

V. Závěr a náklady řízení

19. Soud tak na základě výše uvedených skutečností a úvah shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předchozí prvostupňové správní rozhodnutí o uložení pokuty zrušil postupem podle ust. § 78 odst. 1 a 3 s.ř.s. Ke zrušení prvostupňového správního rozhodnutí soud přistoupil z důvodu zjištěné prekluze lhůty pro možnost uložení pokuty za předmětný pořádkový delikt. Ve smyslu ust. § 78 odst. 4 s.ř.s. soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému, jenž je vázán právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
20. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení ve výši 10 200 Kč podle vyhl. č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu Mgr. Václava Voříška, advokáta, za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a dvakrát písemné podání k soudu ve věci samé – žaloba a její doplnění) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 9 300 Kč (3 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 900 Kč (3 x 300 Kč). Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. 2. 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu