



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: J. V., zastoupený JUDr. Tomášem Plavcem, advokátem se sídlem Rooseveltova 335, Chrudim IV., proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2009, č. j. KrÚ 58454/2009/ODSHI/8, sp. zn. SpKrÚ 47209/2009/ODSHI/8, o přestupku, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 9. 9. 2010, č. j. 52 A 4/2010 - 62,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 9. 9. 2010, č. j. 52 A 4/2010 - 62, **se z r u š u j e** a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba podaná proti rozhodnutí žalovaného. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání

stěžovatele proti rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále též „magistrát“ či „správní orgán prvního stupně“) ze dne 20. 8. 2009, č. j. OSA/P-2540/08-D/128, o přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.

Stěžovatel se měl dopustit přestupku tím, že dne 7. 12. 2008 okolo 3:40 hodin v Pardubicích řídil motorové vozidlo, na výzvu hlídky Policie ČR se podrobil orientační dechové zkoušce ke zjištění případného ovlivnění alkoholem s výsledkem 1,07 g/kg alkoholu v krvi. Následně se odmítl podrobit lékařskému vyšetření spojenému s odběrem krve. V závěru kontroly v 3:42 hodin mu byl odebrán řidičský průkaz. Okolo 4:15 hodin téhož dne byl stěžovatel zadržen hlídkou Policie ČR při řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění. Správní orgán prvního stupně vydal dne 22. 12. 2008 rozhodnutí, kterým stěžovatele shledal vinným ze spáchání přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle § 22 odst. 1 písm. d), § 22 odst. 1 písm. e) bod 2. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o přestupcích“), a za to mu byl uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení všech motorových vozidel na dobu 24 měsíců a pokuta ve výši 40 000 Kč, včetně povinnosti uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí podal odvolání a žalovaný jej rozhodnutím ze dne 17. 3. 2009 zrušil a vrátil věc k novému projednání. Prvostupňový správní orgán dle žalovaného pochybil, neboť se spokojil s doznáním obviněného a jeho pravdivost objektivně nepodpořil žádným důkazem, rezignoval tak na proces dokazování, v důsledku čehož nebyl spolehlivě zjištěn skutkový stav věci. Rozhodnutí bylo též částečně nesrozumitelné, neboť zde byl chybně uveden den spáchání přestupku (17. 12. namísto 7. 12.).

Magistrát vydal po doplnění dokazování dne 20. 8. 2009 nové rozhodnutí, kterým shledal stěžovatele vinným ze spáchání stejných přestupků a byla mu uložena totožná sankce jako v předchozím rozhodnutí ze dne 22. 12. 2008. Stěžovatel proti němu opět podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 11. 2009 napadeným v tomto řízení zamítl. Rozhodnutí bylo doručováno prostřednictvím provozovatele poštovní přepravy, dle doručky byl stěžovatel dne 27. 11. 2009 vyzván k vyzvednutí zásilky a bylo mu zanecháno příslušné poučení. Dle údajů na doručence stěžovatel zásilku převzal osobně dne 8. 12. 2009. Součástí správního spisu (č. l. 19) je žádost stěžovatele o prominutí zmeškání úkonu – určení neplatnosti okamžiku doručení písemnosti ze dne 10. 12. 2009. Stěžovatel v této žádosti uvádí, že je od 1. 11. 2009 v dočasné pracovní neschopnosti a léčí se na adrese L. 1, okr. Ch. Na adrese D. h. 2160, P., se nezdržuje a poštu přebírá pouze omezeně. Vzhledem k těmto skutečnostem převzal pro dočasnou nepřítomnost v místě bydliště rozhodnutí o odvolání 11. den úložní lhůty, tj. dne 8. 12. 2009. V závěru podání stěžovatel uvádí, že pokud žalovaný uzná den 8. 12. 2009 jako okamžik převzetí písemnosti s účinky doručení, pak je jeho žádost bezpředmětná. K žádosti je přiložena kopie dokladu vystaveného MUDr. M. L., psychiatrem, o

vzniku dočasné pracovní neschopnosti stěžovatele od 1. 11. 2009, bez uvedení jejího ukončení.

Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání žalobou ve správním soudnictví, kterou krajský soud výrokem napadeného rozsudku zamítl. V odůvodnění rozhodnutí se krajský soud mimo jiné zabýval otázkou uplynutí prekluzivní lhůty dle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích a ohledně jejího běhu vyslovil závěr, že jestliže je přestupek nutno ve lhůtě jednoho roku ode dne jeho spáchání projednat, pak musí správní orgán v této lhůtě vydat rozhodnutí alespoň v prvním stupni. Požadavek nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku v uvedené lhůtě dle názoru krajského soudu zákon o přestupcích neobsahuje. Zákon stanoví pouze požadavek „projednání“, který nelze excesivně bez výslovného pokynu zákonodárce rozšiřovat na nutnost nabytí právní moci. Krajský soud v odůvodnění shodně jako žalovaný poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Ads 50/2010 (dostupný na www.nssoud.cz, jakožto veškerá dále uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), týkající se výkladu § 186 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., který dle jeho názoru podporuje správnost jím zaujatého výkladu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích.

Stěžovatel označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Dle jeho názoru krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se běhu prekluzivní lhůty dle § 20 zákona o přestupcích a vzhledem k tomu je rozhodnutí nezákonné. Zatímco stěžovatel v žalobě namítl, že v jeho případě bylo rozhodnutí o přestupku vydáno po uplynutí prekluzivní lhůty stanovené § 20 zákona o přestupcích, krajský soud i žalovaný považují tuto lhůtu za zachovanou, je-li v jejím průběhu rozhodnutí o přestupku vydáno, nikoliv již doručeno. Stěžovatel odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které musí rozhodnutí o přestupku ve lhůtě jednoho roku od jeho spáchání nabýt právní moci, aby byla lhůta dle § 20 zákona o přestupcích zachována. Žalovaný i krajský soud při posouzení pojmu „projednání věci“ nesprávně ztotožňují tento termín s „ústním jednáním“ ve věci. „Projednání“ je však nepochybně širším termínem, přesahujícím fázi ústního jednání. Při akceptaci názoru krajského soudu i žalovaného by účastník přestupkového řízení neměl možnost s jistotou ověřit, kdy k vydání rozhodnutí došlo, neboť odvolací řízení probíhá bez ústního jednání. Tato jistota nastává až okamžikem doručení rozhodnutí jeho adresátům. Jednoroční lhůta je dle stěžovatele dostačující pro projednání přestupku, ustanovení o doručení umožňují rozhodnutí účinně doručit i bez součinnosti adresáta. V projednávané věci došlo k průtahům v řízení v důsledku zrušení prvostupňového nezákonného rozhodnutí, nikoliv vinou stěžovatele. Z uvedených důvodů stěžovatel považuje napadený rozsudek krajského soudu za nezákonný, navrhuje jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil souhlas se závěry krajského soudu. Zdůraznil, že judikatura správních soudů není neměnná, krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dle jeho názoru přesvědčivě zdůvodnil, proč se s právním názorem prezentovaným v judikatuře Nejvyššího správního soudu neztotožnil. Je nutno si položit otázku o udržitelnosti extenzivního výkladu ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, v důsledku kterého by byl správní orgán povinen o přestupku pravomocně rozhodnout do jednoho roku od jeho spáchání, pokud u nejméně závažných trestných činů je promlčecí doba trojnásobně delší (navíc se v průběhu trestního řízení v důsledku různých skutečností přerušuje a staví). Dle žalovaného výklad, že rozhodnutí o přestupku musí nabýt ve lhůtě jednoho roku od jeho spáchání právní moci, nemá zákonnou oporu, zákon o přestupcích tento požadavek neobsahuje. Nejvyšší správní soud tento závěr mimo jiné vyslovil v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010 - 89, nezodpověděl však otázku, proč tato teze neplatí v případě prekluzivní lhůty u kázeňských přestupků dle § 186 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (žalovaným nesprávně označený jako „služební zákon“, tj. zákon č. 218/2002 Sb.). Žalovaný odkazuje na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydaných ve věcech kázeňských přestupků dle uvedeného zákona, v nichž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že dle § 186 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb. postačí, pokud je v prekluzivní dvouměsíční lhůtě od okamžiku spáchání kázeňského přestupku vydáno rozhodnutí služebního funkcionáře jakožto správního orgánu prvního stupně. Dle žalovaného není přípustné, aby v oblasti správního trestání byly spojovány s uplynutím prekluzivní doby rozdílné důsledky. Z tohoto důvodu je žalovaný přesvědčen, že pokud se bude chtít senát Nejvyššího správního soudu rozhodující v projednávané věci odchýlit od názoru vysloveného v rozsudcích týkajících se běhu prekluzivní lhůty u kázeňských přestupků dle zákona č. 361/2003 Sb., musí věc předložit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Po přezkoumání napadeného rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžejní otázkou, která je mezi účastníky řízení předmětem sporu, je posouzení právní otázky běhu prekluzivní lhůty stanovené § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, respektive určení, zda v průběhu této lhůty postačí vydat prvostupňové rozhodnutí či zda do jejího konce musí rozhodnutí nabýt právní moci, včetně případného rozhodnutí o odvolání.

Nejvyšší správní soud k této otázce odkazuje na své závěry obsažené v ustálené judikatuře. V rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, publikovaném pod č. 845/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud jednoznačně uvedl: *„Lhůta stanovená k projednání přestupku je prekluzivní. Nepřichází proto v úvahu její přerušení nebo stavení s těmi právními důsledky, že by se o dobu, po kterou nebylo možné z důvodů správním orgánem nezaviněných v řízení pokračovat, tato lhůta prodlužovala. Ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku musí rozhodnutí o přestupku nabýt právní moci.“* Tento závěr je argumentačně rozveden v dalších rozhodnutích, například v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 61/2010 - 89: *„Ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích stanoví, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, publikovaný pod č. 845/2006 Sb. NSS, interpretoval toto ustanovení tak, že rozhodnutí o přestupku musí ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku nabýt právní moci (srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2007, č. j. 6 As 56/2004 - 68, a ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, a ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 41/2010 - 66, dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud i v dané věci dospěl k závěru, že ust. § 20 odst. 1 zákona o přestupcích je třeba vyložit tak, že přestupek musí být v zákonné lhůtě projednán pravomocně. Pokud totiž právo správního orgánu projednat přestupek po uplynutí prekluzivní lhůty zaniká, je nutné, aby do této doby bylo rozhodnutí o přestupku perfektní, tzn. 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 o přestupku nabylo právní moci až po uplynutí prekluzivní lhůty. Pod pojem „projednat“ 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, publikovaný pod č. 954/2006 Sb. NSS).“*

Nejvyšší správní soud považuje shora uvedenou argumentaci za úplnou a přesvědčivou. Krajský soud oponuje uvedenému závěru poukazem na gramatický výklad § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, dle něhož přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Dle názoru krajského soudu ze znění tohoto ustanovení nelze dovozovat, že by v této lhůtě muselo být vydáno pravomocné rozhodnutí o přestupku. Jím vyslovený názor se opírá o shodný termín „projednat“ použitý v § 74 odst. 1 zákona o přestupcích v souvislosti s ústním jednáním, z čehož následně dovozuje, že v dané lhůtě postačí o přestupku *„alespoň v prvním stupni rozhodnout“*. Tato argumentace však nevyvrací ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu vyslovený závěr, který lze shrnout následovně:

Je nesporné, že ustanovení § 20 odst. 1 zákona o přestupcích upravuje lhůtu prekluzivní, tj. lhůtu, po jejímž uplynutí již zaniká právo, zde konkrétně právo

správního orgánu pokračovat v řízení o přestupku (shodně viz k pojmu prekluze ve vztahu ke lhůtám pro vedení řízení náleží Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08). I ryze gramatický výklad § 20 odst. 1 zákona o přestupcích zakazuje v řízení cokoliv činit (projednávat) po uplynutí roční lhůty od jeho spáchání. Pojem „projednat“ nelze v přestupkovém řízení spojovat pouze s nařízením a vedením ústního jednání, jak uvádí krajský soud.

Lze přisvědčit tomu, že slovo „projednat“ je v § 74 odst. 1 zákona o přestupcích použito v souvislosti s vedením ústního jednání („... *V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, ...*“). Termín „projednat“ je však v zákoně o přestupcích použit v celé řadě dalších ustanovení, přičemž vždy je jím míněno celkové vedení řízení o přestupku. Z mnoha ustanovení zákona o přestupcích lze citovat například § 9 odst. 1 – ... nelze **projednat** přestupek, jehož se dopustila osoba požívající výsad imunit podle zákona nebo mezinárodního práva; § 9 odst. 3 – podle tohoto zákona se **projednávají** přestupky, kterých se dopustili poslanci a senátoři; § 10 odst. 1 – podle zvláštních předpisů se **projedná** jednání, které má znaky přestupku ...; § 10 odst. 2 – toto jednání se **projedná** jako přestupek, pokud jeho pachatel ...; § 12 odst. 2 – za více přestupků **projednaných** ve společném řízení...; § 52 – přestupky **projednávají** a) obecní úřady ...; § 53 odst. 1 - obce **projednávají** přestupky proti ...; § 53 odst. 3 – obce mohou jako svůj zvláštní orgán zřizovat komise k **projednávání** přestupků...; či na závěr formulaci jednoho ze základních pravidel přestupkového řízení: § 67 odst. 1 - přestupky se **projednávají** z úřední povinnosti, pokud nejde o přestupky, které se **projednávají** jen na návrh (pozn.: zvýraznění doplněno NSS). Z těchto ustanovení zákona o přestupcích je zřejmé, že pojem „projednat“ nelze spojovat pouze s vedením ústního jednání, neboť při akceptaci takového výkladu by byl význam citovaných ustanovení zjevně nesmyslný.

Pokud tedy § 20 odst. 1 zákona o přestupcích stanoví, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok, neznamená to, že v řízení nelze nařídit a provést ústní jednání, ale že v řízení nemůže být proveden vůbec žádný úkon, včetně například rozhodování o účinnosti doručení rozhodnutí atd. V tomto směru je třeba považovat názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v jeho ustálené judikatuře za jednoznačný.

Na tomto nic nemění ani závěr, který Nejvyšší správní soud zaujal k běhu lhůty stanovené pro uložení kázeňského trestu za kázeňský přestupek dle § 186 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb. v rozsudku ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Ads 50/2010 - 68 (a dalších). Nejvyšší správní soud v rozhodnutí, na které poukazuje žalovaný i krajský soud, zdůraznil odlišnost právní úpravy zákona č. 361/2003 Sb. od obecné úpravy přestupkového zákona a dalších zákonů upravujících prekluzivní lhůtu pro projednání přestupků a jiných správních deliktů. Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu konstatoval, že zákon č. 361/2003 Sb. poskytuje pro řízení ve věcech služebního poměru komplexní právní úpravu a je, na rozdíl od dalších zákonů, v

nichž se rozhoduje o správních deliktech, samostatným druhem řízení. Podstatný rozdíl spatřoval v úpravě délky subjektivní prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí pro uložení pokuty či vydání rozhodnutí o přestupku či jiném deliktu dle zákona o přestupcích a dle zákonů č. 591/1992 Sb., zákona č. 114/1992 Sb., zákona č. 110/1964 Sb. či zákona č. 238/1991 Sb., neboť tyto zákony stanoví subjektivní prekluzivní lhůtu v délce jednoho roku, zatímco vlastní procesní úprava zákona č. 361/2003 Sb. takto rozsáhlý časový prostor správnímu orgánu neposkytuje. Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu proto v citovaném rozhodnutí dospěl k závěru, že z rozsudků vydaných ve věcech, na které se vztahují uvedené zákony, nelze bez dalšího vyvozovat závěry pro řízení ve věci služebního poměru dle zákona č. 361/2003 Sb. (viz č. l. 76 rozsudku sp. zn. 4 Ads 50/2010). Zároveň uvedl důvody, proč na jím projednávanou věc aplikoval závěry judikatury týkající se prekluzivní lhůty dle zákona č. 186/1992 Sb. Stejně odůvodnění je obsaženo i ve stanovisku pléna Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 1999, č. j. S 296/99, publikované jako Rc 9/2000, o které se opírají i další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na která odkazuje ve svém vyjádření žalovaný (též v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 4 Ads 51/2010 - 77, i v rozsudku ze dne 29. 4. 2010, č. j. 4 Ads 166/2009 - 76, kde se jedná o aplikaci zákona č. 361/2003 Sb.).

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal důvod k předložení věci rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s., jak navrhoval žalovaný, neboť v projednávané věci zaujal názor shodný s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu ohledně řízení o přestupcích. Žalovaný shledával rozpor tohoto názoru se závěry vyslovenými v rozsudcích ze dne 23. 6. 2010, č. j. 4 Ads 50/2010 - 68; ze dne 24. 6. 2010, č. j. 4 Ads 51/2010 - 77, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 4 Ads 166/2009 - 76, v nichž je však podrobně a srozumitelně uvedeno, že jsou vydávány ve věcech, kde byla aplikována odlišná právní úprava.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti tak Nejvyšší správní soud přisvědčil uplatněným kasačním námitkám stěžovatele a napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na krajském soudu tedy nyní bude, aby ve věci vydal nové rozhodnutí, v němž se zejména bude zabývat určením dne doručení rozhodnutí žalovaného a případnou účinností tohoto doručení. V novém rozhodnutí krajský soud ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 21. prosince 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu