



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Michala Mazance a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **JUDr. J. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2017, čj. 087795/2017/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, čj. 51 A 15/2017-26,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, čj. 51 A 15/2017-26, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2017, čj. 087795/2017/KUSK, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši **3 255 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Komise pro projednávání přestupků města Neratovice (dále jen „komise“) rozhodnutím ze dne 10. 5. 2017, čj. MěÚN/37239/2017, zastavila výrokem 1. řízení o přestupku ublížení na cti dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 31. 7. 2016 (dále jen „zákon o přestupcích“), kterého se měl dopustit V. N. (dále jen „obviněný“), a to tím, že v době mezi koncem dubna roku 2016 a 23. 5. 2016 přes plot oddělující jejich pozemky vulgárně slovně napadal žalobce a obviňoval jej, že si

fotí děti. Výrokem 2. komise zastavila řízení o přestupku narušení občanského soužití schválnostmi a vyhrožováním újmou na zdraví dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, kterého se měl obviněný dopustit tím, že rozpletl drátěný plot, čímž umožnil lišce vniknout na pozemek žalobce a následně zadávat 4 slepice, a dále křičel na žalobce a jeho manželku výhrůžky. Výrokem 3. uložila komise žalobci jakožto návrhovateli přestupku uvedeného pod výrokem 1. povinnost nahradit náklady spojené s projednáváním přestupku a výrokem 4. žalobce odkázala s nárokem na náhradu škody na soud. Žalovaný (dále „stěžovatel“) v záhlaví označeným rozhodnutím výrokem I. zamítl jako nedůvodné odvolání žalobce do výroku 1., 3. a 4. rozhodnutí komise a její rozhodnutí v tomto rozsahu potvrdil. Výrokem II. stěžovatel zamítl odvolání žalobce do výroku 2. rozhodnutí komise jako nepřipustné, jelikož žalobce v pozici poškozeného a návrhovatele mohl dle § 81 odst. 2 a 4 zákona o přestupcích podat odvolání pouze proti výroku o náhradě škody a té části rozhodnutí, která se týká vyslovení viny obviněného z přestupku, který bylo možno projednat pouze na návrh.

[2] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) podané žalobě vyhověl, bez nařízení jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v celém rozsahu rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a to z toho důvodu, že seznal rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné a v rozporu se správním spisem. Část žalobních námitek soud zamítl jako nedůvodné. Vzhledem k závěru, ke kterému Nejvyšší správní soud dospěl, bylo nadbytečné rekapitulovat v této části úvahy krajského soudu podrobněji.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[3] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zjistil vadu, pro kterou musel rozsudek krajského soudu a rozhodnutí stěžovatele zrušit, a kterou zároveň účastníci řízení nenamítali, nebyla argumentace stěžovatele ani žalobce v posuzované věci podstatná a soud se k ní žádným způsobem nevyjádřil. Z toho důvodu kasační námitky uvede v této části pouze ve stručnosti.

[4] Stěžovatel namítal, že krajský soud zrušil i výrok II. jeho rozhodnutí, i když soud nemohl tuto část žaloby věcně posuzovat. Vadami nepřezkoumatelnosti odvolací rozhodnutí netrpí a není v rozporu se spisy, jelikož se nemohlo pro vázanost návrhem zabývat skutečnostmi, ve kterých krajský soud spatřoval opomenutí zohlednění dalších slovních útoků obviněným.

[5] Žalobce se s rozsudkem krajského soudu ztotožnil.

III. Výzva Nejvyššího správního soudu k vyjádření

[6] Nejvyšší správní soud při projednávání věci zjistil, že je na místě uvažovat o zániku odpovědnosti za přestupky v době, kdy o věci vedl řízení stěžovatel. Jelikož tato otázka v dosavadních řízeních nebyla nijak vznesena, vyzval kasační soud stěžovatele i žalobce, aby se k dané otázce vyjádřili z toho důvodu, aby případné rozhodnutí kasačního soudu v tomto směru nebylo překvapivé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 Afs 63/2010-65).

pokračování

[7] Žalobce v odpovědi na výzvu vzpomenul právo na soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů. Přestupky byly v zákonné lhůtě projednány. Zákon nestanoví, že v jednoroční lhůtě musí být řízení skončeno.

[8] Stěžovatel chápe ustanovení § 20 odst. 2 zákona o přestupcích tím způsobem, že se vztahuje nejen na rozhodnutí o vině, ale i na rozhodnutí o zastavení řízení, kterým bylo rozhodnuto o nevině obviněného. V projednávané věci nebylo řízení zastaveno z procesních důvodů. Dle stěžovatele by mělo být o odvolání rozhodnuto věcně, nikoliv pouze usnesením, které se poznamenává do spisu.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] 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 pověřený zaměstnanec s požadovaným vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, 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 je důvodná, byť v první řadě z jiného důvodu, než který uvádí stěžovatel.

[10] V kasační stížnosti nebyla námitka zániku odpovědnosti za spáchané přestupky vznesena, touto skutečností jsou však soudy povinny se zabývat z úřední povinnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004 - 39, č. 845/2006 Sb. NSS).

[11] Dle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích platilo, že *[p]řestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.*

[12] Dle § 20 odst. 2 zákona o přestupcích platilo, že *[b]ěh lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 se přerušuje zahájením řízení o přestupku, jakož i vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu o uložení pokuty, přerušuje se běh lhůty jeho doručením.*

[13] Z předloženého správního spisu soud zjistil, že řízení o projednávaných přestupcích bylo zahájeno dne 25. 5. 2016. Obviněný nebyl prvostupňovým rozhodnutím uznán vinným, jelikož řízení o obou přestupcích bylo zastaveno. Zákon o přestupcích spojuje přerušování lhůty ve vztahu k vydání rozhodnutí pouze s rozhodnutím, jímž byl obviněný uznán vinným. Prekluzivní lhůty se tedy v projednávané věci nepřerušily a odpovědnost za přestupky zanikla dne 25. 5. 2017, tedy zhruba dva týdny po vydání rozhodnutí prvostupňového orgánu a měsíc a půl před tím, než o věci rozhodl stěžovatel.

[14] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že by rozhodnutí o „nevině“ bylo možno považovat za rozhodnutí, které by přerušovalo běh prekluzivní lhůty. Slovní vyjádření § 20 odst. 2 zákona o přestupcích je zcela jasné a nenechává možnost žádné jiné interpretaci. Pokud by zákonodárce zamýšlel vztáhnout přerušování lhůty i na jiná

rozhodnutí než pouze na rozhodnutí o vině obviněného, mohl to výslovně uvést. Nic nesvědčí ani tomu, že by to byl úmysl historického zákonodárce. Důvodová zpráva k novele (zákon č. 204/2015 Sb.) zákona o přestupcích, kterým byl § 20 doplněn o odst. 2 v posuzovaném znění k danému uváděla: „*Druhý moment přerušení běhu promlčecí lhůty a počátek běhu nové lhůty je stanoven na okamžik vydání rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným (pokud je prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se promlčecí doba doručením tohoto příkazu). Tímto má dojít k zajištění dostatečné doby pro možnost uplatnění opravných prostředků.*“ Toto je zcela v souladu se smyslem řízení o přestupcích, jímž je rozhodnutí o tom, zda se přestupek stal, či nikoli, a zda je za něj odpovědný obviněný. V řízeních o přestupcích je však upřednostněno právo obviněného v tom smyslu, že je mu dán větší časový prostor domoci se vyslovení neviny oproti právu navrhovatele domoci se vyslovení viny.

[15] Podobnou konstrukci zvolil zákonodárce i v novém zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). V jeho § 32 písm. b) je uvedeno: *Promlčecí doba se přerušuje [...] vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným.* V písm. c) tento zákon stanovuje přerušení promlčecí doby i vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání. Tuto interpretačně jasnou úpravu dovysvětluje důvodová zpráva, dle které „*[n]ový počátek běhu promlčecí doby bude datován dnem, kdy je obviněnému z přestupku oznámeno zahájení řízení o přestupku, a dále vydáním rozhodnutí, jímž byl obviněný z přestupku uznán vinným, kam lze zařadit též rozhodnutí o upuštění od uložení správního trestu, a rozhodnutí o schválení dohody o narovnání.*“ Ani důvodová zpráva tak nenechává prostor jinému výkladu než je ten, ke kterému dospěl Nejvyšší správní soud ve vztahu ke stejně koncipovanému § 20 odst. 2 zákona o přestupcích.

[16] Lze doplnit, že ke shodnému závěru dospěla i komentářová literatura: „*Druhým důvodem přerušení promlčení doby je vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným. 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), 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., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 259.). Obdobně i jiný komentář: „*Rozhodnutím, jímž je obviněný uznán vinným, je přitom třeba rozumět meritorní rozhodnutí, jehož výroková část musí obsahovat náležitosti uvedené v § 93 odst. 1, případně (též) odst. 2 přestupkového zákona [§ 93 určuje náležitosti rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným, např. dle odst. 1 písm. c) a d) vyslovení viny a forma zavinění - pozn. NSS]. Obdobně bude meritorním rozhodnutím též rozhodnutí o schválení dohody o narovnání; jeho výroková část musí přitom obsahovat náležitosti uvedené v § 93 odst. 3. Obvykle tu půjde o prvoinstanční rozhodnutí (jímž je obviněný uznán vinným nebo jímž se schvaluje dohoda o narovnání), nelze však dle našeho názoru vyloučit, že jím výjimečně bude i rozhodnutí druhoinstanční.*“ (Bohadlo, D. Brož, J. a kolektiv. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Wolters Kluwer).

pokračování

[17] Nelze souhlasit ani s názorem žalobce, že zákon o přestupcích nestanoví, že řízení musí být v dané lhůtě ukončeno. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 3 As 57/2004 interpretoval ustanovení § 20 odst. 1 tak, že rozhodnutí o přestupku musí ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku nabýt právní moci. Pod pojem „projednat“ je totiž třeba zahrnout i konečný výsledek postupu správního orgánu, tedy nabytí právní moci, s níž jsou spojeny významné právní následky (více viz rozsudek kasačního soudu ze dne 30. 9. 2010, čj. 7 As 61/2010-89).

[18] Stěžovatel postupoval nezákonně, když řízení o projednáváných přestupcích nezastavil dle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích přesto, že odpovědnost za přestupky zanikla. K této vadě musí správní soudy přihlídnout z úřední povinnosti (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39, č. 875/2006 Sb. NSS).

[19] Nejvyšší správní soud poznamenává, že bylo nadbytečné zabývat se jakýmkoliv námitkami stěžovatele uvedenými v kasační stížnosti. Tyto se týkaly merita věci, avšak stěžovatel měl pouze zastavit řízení pro zánik odpovědnosti za přestupek.

V. Závěr a náklady řízení

[20] Ze shora uvedeného je zřejmé, že krajský soud správně zrušil napadené rozhodnutí stěžovatele, avšak z chybných důvodů. Je nicméně zřejmé, že nesprávný byl i právní názor stěžovatele. Rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, k možnosti Nejvyššího správního soudu nahradit nesprávné odůvodnění jinak správně zrušujícího výroku krajského soudu uvedl: *„Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“* V tomto případě důvody, na nichž krajský soud své rozhodnutí založil, v podstatné míře neobstojí. V takovém případě bylo podle závěrů rozšířeného senátu na místě rozsudek zrušit a věc mu vrátit k dalšímu jednání. Uvedené závěry však byly učiněny před účinností novely soudního řádu správního č. 303/2011 Sb., která v § 110 odst. 2 písm. a) nově zavedla možnost současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu zrušit i rozhodnutí správního orgánu. Po této novele tedy není důvodu vracet věc krajskému soudu, pokud je zřejmé, že vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu by pouze musel tyto důvody převzít a opětovně napadené rozhodnutí zrušit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, čj. 9 As 269/2016-44, č. 3680/2018 Sb. NSS).

[21] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že je sice na místě zrušit napadený rozsudek krajského soudu, ale zároveň opětovně v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušit i napadené rozhodnutí. Dle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. je stěžovatel právním názorem vysloveným v tomto rozsudku v dalším řízení vázán.

[22] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98).

[23] Úspěch ve věci se posuzuje dle osudu žalobou napadeného správního rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výsledkem soudního přezkumu před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, je nutno konstatovat, že žalobce měl ve věci plný úspěch. V takovém případě mu je stěžovatel povinen dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit náhradu nákladů řízení před soudem.

[24] Náklady řízení před krajským soudem je tvořen uhrazeným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč a náklady za poštovní známky v celkové výši 114 Kč. Náklady za řízení před Nejvyšším správním soudem tvoří pouze náklady vynaložené na poštovní známky ve výši 141 Kč. Kasační soud poznamenává, že uložil povinnost nahradit stěžovateli i soudní poplatek za podanou žalobu, i když tuto povinnost již uložil krajský soud. Rozsudek krajského soudu byl ovšem tímto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu zrušen. Pokud proto byla žalovaným povinnost uložená rozsudkem krajského soudu nahradit náklady řízení za řízení před krajským soudem již splněna ve výši stanovené krajským soudem, je samozřejmě povinen uhradit pouze rozdíl.

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

V Brně 17. dubna 2020

Petr Mikeš
předseda senátu