



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **obec Němčovice**, Němčovice 37a, zast. advokátem Mgr. Romanem Seidlerem, Malická 1576/11, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 12. 2019, čj. MV-176791-3/AS-2019, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 3. 2021, čj. 57 A 19/2020 - 62,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.

II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V této věci se NSS zabýval přestupky, které obec Němčovice (stěžovatelka) spáchala nevedením spisové služby podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě.

[2] Státní oblastní archiv v Plzni – Státní okresní archiv Rokycany (správní orgán I. stupně) provedl u stěžovatelky dne 4. 4. 2019 kontrolu zaměřenou na dodržování zákona o archivnictví a spisové službě a vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby. Ze závěrů obsažených v protokolu o kontrole ze dne 16. 4. 2019 vyplývá, že stěžovatelka nevykonávala spisovou službu zákonem stanoveným způsobem.

[3] Správní orgán I. stupně následně zahájil se stěžovatelkou správní řízení. Rozhodnutím ze dne 18. 10. 2019 uznal stěžovatelku vinnou ze spáchání přestupků podle § 74 odst. 9 písm. a), b), d) a odst. 10 zákona o archivnictví. Stěžovatelka totiž:

- v rozporu s § 63 zákona o archivnictví nevykonávala v období od 7. 4. 2014 do 4. 10. 2018 a od 18. 2. 2019 do dne kontroly 4. 4. 2019 spisovou službu, neboť v této době ani jediný doručený či vlastní dokument neevidovala v evidenci dokumentů, neprováděla autorizovanou konverzi dokumentů a ani na jediném vlastním dokumentu neuvedla údaje o počtu listů a příloh [přestupek podle § 74 odst. 9 písm. a) zákona o archivnictví];

- v rozporu s § 66 odst. 2 zákona o archivnictví neoznačovala ode dne 7. 4. 2014 do dne 4. 4. 2019 dokumenty podle skartačního řádu a spisového a skartačního plánu spisovými znaky, skartačními znaky a skartačními lhůtami [přestupek podle § 74 odst. 9 písm. b) zákona o archivnictví];
- v rozporu s § 68 odst. 1 zákona o archivnictví neukládala ode dne 7. 4. 2014 do dne 4. 4. 2019 dokumenty podle spisového a skartačního plánu [přestupek podle § 74 odst. 9 písm. d) zákona o archivnictví];
- v rozporu s § 8 zákona o archivnictví vůbec neprováděla v letech 2013 až 2018 skartační řízení dokumentů vzešlých z její činnosti [přestupek podle § 74 odst. 10 zákona o archivnictví]

[4] Správní orgán I. stupně za uvedené přestupky uložil pokutu ve výši 20 000 Kč. Stěžovatelka totiž v řízení prokázala snahu v budoucnu vést spisovou službu požadovaným způsobem. Stěžovatelka se odvolala, ovšem žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 12. 2019 odvolání zamítl. Stěžovatelka poté podala správní žalobu, kterou krajský soud zamítl.

[5] Stěžovatelka podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Předně namítala nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů a krajského soudu, neboť nikdo z nich neoznačil konkrétní dokumenty, u kterých k pochybení došlo. Též upozorňuje na skutečnost, že do dne kontroly žádnou třetí osobu nepoškodila. V rozhodnutích postrádá jasné vysvětlení společenské škodlivosti způsobu, jakým vedla spisovou službu. Za vadu řízení stěžovatelka považuje i rozdílné vymezení předmětu řízení v oznámení o zahájení řízení ze dne 20. 5. 2019 a vyrozumění ze dne 5. 9. 2019. Konečně stěžovatelka namítá, že se žalovaný nevypořádal s námitkou promlčení a nezabýval se majetkovými poměry stěžovatelky.

[6] Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] NSS se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností správních rozhodnutí, která nekonkretizují dokumenty, kterých se pochybení týká. Tato námitka ale není důvodná. Výrok rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, musí podle § 93 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, obsahovat též *popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání*. Popis skutku musí zahrnout takové skutečnosti, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn se skutkem jiným (srov. k této problematice usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS, *AQUA SERVIS*). Těmto zákonným požadavkům ale rozhodnutí správních orgánů odpovídají. Popis skutku v rozhodnutí správního orgánu I. stupně obsahuje jasný a přesný popis toho, v jakém období stěžovatelka přestupky spáchala a jaké povinnosti porušila. Podstatou přestupků spáchaných stěžovatelkou navíc bylo, že ve vymezených obdobích *vůbec* neplnila povinnosti stanovené zákonem o archivnictví. Přestupky se tak vztahovaly z povahy věci ke *všem* dokumentům, které v té době vydala. Nebylo tedy dost dobře možné v rozhodnutí vypisovat, kterých konkrétních dokumentů se stěžovatelčina pochybení týkají.

[9] Pokud stěžovatelka postrádá vysvětlení společenské škodlivosti svých činů, poukazuje NSS na skutečnost, že u ohrožovacích deliktů (kterými projednáváné přestupky

bezpochyby jsou) materiální a formální stránka přestupku zpravidla splývá. Ke „splynutí“ nedojde pouze výjimečně. Konkrétně v případě, kdy k naplnění skutkové podstaty přestupku přistoupí další významné okolnosti, které vylučují, aby byl jednáním porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem (rozsudek ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008 - 45, č. 2011/2010 Sb. NSS, obdobně ve vztahu k zákonu o odpovědnosti za přestupky rozsudek ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 173/2020 - 32, body 57-58). Žádné takové okolnosti však v této věci stěžovatelka netvrdí. Rozhodně takovou okolností není argument, že nikoho nepoškodila. U ohrožovacího přestupku přece není významný vznik škodní události, ale jen ohrožení zákonem chráněného zájmu, ke kterému prokazatelně došlo.

[10] K námitce promlčení NSS uvádí, že v nynějším případě se jedná o trvající přestupek ve smyslu § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky. Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu [§ 31 odst. 2 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Správní orgán I. stupně vymezil dobu trvání přestupků do 4. 10. 2018, 31. 12. 2018, resp. do kontroly dne 16. 4. 2018. Oznámením o zahájení řízení ze dne 20. 5. 2019 a vydáním rozhodnutí o vině se promlčecí doba v souladu s § 32 odst. 2 písm. a), b) zákona o odpovědnosti za přestupky přerušila; přerušením počala běžet promlčecí doba nová. Obě správní rozhodnutí byla vynesena ještě v roce 2019, proto promlčení vůbec nepřichází do úvahy. To stěžovatelce vysvětlil již krajský soud (srov. bod 28 rozsudku).

[11] Stěžovatelka upozorňuje na odlišné vymezení skutku, pro který je stíhána, v oznámení o zahájení řízení (20. 5. 2019) a vyrozumění (5. 9. 2019). Při posuzování totožnosti skutku vychází soud z trestněprávní teorie a praxe (srov. již shora cit. usnesení rozšířeného senátu 2 As 34/2006, *AQUA SERVIS*). Rovněž v trestním řízení platí, že soud může rozhodnout jen o skutku, který je uveden v obžalobě. To však neznamená, že mezi vymezením skutku v obžalobě a ve výroku rozsudku musí být úplná shoda. Některé skutečnosti mohou odpadnout a jiné naopak přibýt, ale podstata skutku se nesmí změnit. Totožnost skutku bude zachována, pokud bude zachována totožnost jednání nebo následku (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 1973, sp. zn. 2 Tzř 2/73, č. 64/1973 Sb. rozh. tr.). Z popisu skutků v obou výše uvedených dokumentech je zřejmé, že požadavek na totožnost skutku splňují, neboť se jedná o tytéž skutky, které byly zjištěny na základě kontroly dne 16. 4. 2019. Právní kvalifikace se během řízení může měnit, avšak totožnost skutku musí být zachována. Navíc k upřesnění sporného skutku (včetně toho, že některé skutečnosti již nově nebyly stěžovatelce vytýkány) došlo proto, že žalovaný vyhověl prvnímu odvolání stěžovatelky, jak konstatuje již správní orgán I. stupně (srov. s. 7 jeho rozhodnutí). Tato skutečnost musela být stěžovatelce jasná.

[12] Stěžovatelka kritizuje nepřezkoumatelnost závěru žalovaného, že pokuta není likvidační. NSS k tomu uvádí, že správní orgány dostatečně odůvodnily rozhodnutí ohledně výše pokuty, neboť se zabýval všemi zákonnými požadavky (srov. s. 9 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Závěr o tom, že pokuta ve výši 20 000 Kč není likvidační ani pro tak malou obec, jakou je stěžovatelka, je zajisté banální a nevyžaduje jakoukoli další argumentaci. Stěžovatelka nikdy netvrdila (tím méně prokazovala) opak, tedy že by snad pro ni tato pokuta likvidační byla.

[13] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[14] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. listopadu 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu