



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **B. Č. B.**, zastoupená Pavlem Uhlem, advokátem, sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalovanému: **Český báňský úřad**, sídlem Kozí 4, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. května 2020 č. j. SBS 15604/2020/ČBÚ-22, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. srpna 2021 č. j. 78 A 13/2020 - 34,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. srpna 2021 č. j. 78 A 13/2020 - 34 **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Příkazem ze dne 27. února 2019 č. j. 22996/2018/OBÚ-04/1 (dále jen „příkaz ze dne 27. února 2019“) shledal Obvodní báňský úřad pro území kraje Ústeckého (dále jen „obvodní báňský úřad“) žalobkyni vinnou z přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), jehož se žalobkyně dopustila tím, že dne 30. června 2018 v ranních hodinách spolu s dalšími účastníky akce „KLIMAKEMP 2018“ vědomě a úmyslně neoprávněně vnikla do důlního díla – lomu Bílina, kde dochází k výkonu obvodním báňským úřadem řádně povolené hornické činnosti a kam je vstup zakázán.

[2] Ve výroku tohoto příkazu byla uvedena adresa trvalého pobytu žalobkyně „P. 10, X, B., Slovensko.“ Příkaz byl vypraven 4. března 2019 na adresu uvedenou ve výroku, nicméně následně se obvodnímu báňskému úřadu vrátil zpět s poznámkou, že je adresát

„neznámý“. Dne 21. března 2019 vyhotovil obvodní báňský úřad příkaz č. j. SBS 22996/2018/OBÚ-04/2 (dále jen „příkaz ze dne 21. března 2019“), který byl shodného znění jako původní příkaz, s výjimkou adresy trvalého pobytu žalobkyně, která byla uvedena ve znění „P.237/12, X B., Slovensko“. Na tuto adresu byl příkaz vypraven dne 6. května 2019 a dne 9. května 2019 byl doručen žalobkyni. Žalobkyně proti němu dne 16. května 2019 podala odpor.

[3] Rozhodnutím ze dne 13. března 2020 č. j. SBS 22996/2018/OBÚ-04/6 shledal obvodní báňský úřad žalobkyni vinnou z přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona a za jeho spáchání jí podle § 40a odst. 3 písm. a) horního zákona ve spojení s § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) uložil pokutu 4 000 Kč a současně jí také uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[4] Proti tomuto rozhodnutí obvodního báňského úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím označeným v návěti zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[5] Žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení obou zmíněných rozhodnutí.

[6] Krajský soud rozsudkem označeným v návěti rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí obvodního báňského úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Shledal pochybení obvodního báňského úřadu v tom, že místo příkazu ze dne 21. března 2019 měl vydat opravné rozhodnutí podle § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nicméně konstatoval, že tímto postupem nebyla porušena žádná práva žalobkyně. I tak bylo ale podle krajského soudu nutné na příkaz ze dne 21. března 2019 nahlížet jako na rozhodnutí, které sloužilo pouze k opravě předchozího příkazu a samo o sobě nemohlo vyvolat žádné právní účinky. Z tohoto důvodu pak krajský soud přisvědčil námitce žalobkyně, že došlo k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím jednoleté promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, která vzhledem k povaze druhého příkazu musela být vázána na vydání příkazu prvního, ke kterému došlo dne 4. března 2019. Podle krajského soudu nebylo podstatné, kdy byl příkaz žalobkyni doručen, nýbrž výhradně to, kdy byl vydán. Promlčecí doba tak uplynula dne 4. března 2020, a vzhledem k tomu, že k vydání napadeného rozhodnutí obvodního báňského úřadu došlo až 13. března 2020, považoval krajský soud toto rozhodnutí, jakož i rozhodnutí žalovaného, který je potvrdil, za nezákonná.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítal v ní, že druhý vydaný příkaz je samostatným rozhodnutím, nikoli pouhou opravou chyb v psaní, a k přerušení promlčecí doby tedy došlo až jeho vydáním dne 21. března 2019. Dle stěžovatele musí být zákon vykládán tak, že za první rozhodnutí ve věci lze považovat pouze takové rozhodnutí, které založilo povinnosti. Vzhledem k tomu, že správní řád neumožňuje správnímu orgánu v případě podání odporu proti příkazu znovu zahájit řízení, má stěžovatel za to, že zrušený příkaz v plném rozsahu

pokračování

a se všemi právními důsledky nahrazuje oznámení o zahájení řízení. Žalobkyně příkaz převzala dne 9. května 2019. Tento den je dle stěžovatele dnem, kterým došlo k oznámení o zahájení řízení o přestupku a který by měl být rozhodným pro běh promlčecí doby v souladu s § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

[8] Spolu s kasační stížností podal stěžovatel návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 4. listopadu 2021 č. j. 6 As 305/2021 - 31 zamítl.

[9] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve namítla nepřijatelnost kasační stížnosti, neboť dle jejího názoru stěžovatel pouze chce obhájit vlastní procesní pozici v jím vedeném sankčním řízení. Žalobkyně nesouhlasí s názorem stěžovatele, že příkaz vydaný dne 21. března 2019 je samostatným rozhodnutím a nikoli opravným úkonem, a popírá, že by jeho vypravením došlo k dalšímu přerušení promlčecí doby.

[10] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalobkyně stěžovateli na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a shledal, že je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřijatelnosti, kterou vznesla žalobkyně. Ustanovení § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), stanoví, že Nejvyšší správní soud odmítne pro nepřijatelnost takovou kasační stížnost, která ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Podle usnesení ze dne 16. června 2021 č. j. 9 As 83/2021 - 28, č. 4219/2021 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud při posuzování přijatelnosti i po novelizaci s. ř. s., která institut nepřijatelnosti rozšířila pouze z věcí mezinárodní ochrany na všechny věci svěřené na krajských soudech specializovaným samosoudcům, vychází z dříve vymezených kritérií. V případě, že kasační stížnost podává správní orgán, aplikují se kritéria vyplývající z rozsudku ze dne 31. ledna 2007 č. j. 2 Azs 21/2006 - 59, č. 1143/2007 Sb. NSS, podle kterého je kasační stížnost přijatelná, „pokud by bylo shledáno zásadní pochybení krajského soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně pokud by krajský soud nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu“.

[13] Z dalších částí odůvodnění tohoto rozsudku je zřejmé, že v rámci identifikace právních otázek v dané věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v souladu s těmito kritérii kasační stížnost stěžovatele přijatelná je. Při posouzení přerušení běhu promlčecí doby krajský soud pochybil při výkladu hmotného práva v otázce běhu promlčecí doby v případech, kdy je prvním úkonem v přestupkovém řízení příkaz. K této otázce se navíc Nejvyšší správní soud za účinnosti nového zákona o odpovědnosti za přestupky dosud jednoznačně nevyjádřil. Nejvyšší správní soud tedy přistoupil k hodnocení obsahu kasačních námitek stěžovatele.

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve rozporuje závěr krajského soudu týkající se povahy příkazu ze dne 21. března 2019. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu. Nelze mít za to, že v daném případě šlo o vydání dvou různých příkazů. Opačný závěr by porušoval zásadu *ne bis in idem* a vedl by k oslabení či úplné ztrátě závaznosti správních rozhodnutí, neboť by bylo možné příkazy v téže věci vydávat stále znovu. Lze tedy přisvědčit krajskému soudu, že úkonem, který je možné považovat za příkaz, je pouze a jediné příkaz ze dne 27. února 2019. Příkaz ze dne 21. března 2019 neměl obvodní báňský úřad vůbec vydat, a pokud bylo jeho záměrem opravit adresu žalobkyně, měl přistoupit k vydání opravného rozhodnutí. Ovšem vzhledem k tomu, že postupem obvodního báňského úřadu nebyla žalobkyně nijak zkrácena na procesních právech, nepředstavuje popsané pochybení vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[15] Podstatnou je však druhá kasační námitka stěžovatele, která rozporuje přerušení běhu promlčecí lhůty v okamžiku vydání příkazu podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, jak je dovodil krajský soud.

[16] Ustanovení § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky vymezuje okamžiky, ke kterým se přerušuje běh promlčecí doby. Podle písm. a) citovaného ustanovení se promlčecí doba přerušuje *oznámením o zahájení řízení o přestupku*, podle písm. b) pak *vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným*. V daném případě je sporné, zda má být při posuzování běhu promlčecí doby v situaci, kdy byl prvním úkonem řízení příkaz, aplikován § 32 odst. 2 písm. a), nebo § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Příkaz byl vydán, resp. vypraven dne 4. března 2019 a (v opraveném znění) byl doručen žalobkyni dne 9. května 2019.

[17] Krajský soud při posuzování přerušení běhu promlčecí doby vycházel z předpokladu, že příkaz je rozhodnutím, jímž je obviněný uznán vinným, a že pokud správní orgán rozhoduje příkazem, je dle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky rozhodujícím okamžik jeho vydání. Podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu došlo v daném případě k vydání „prvního“ příkazu jeho vypravením dne 4. března 2019. Dnem 5. března 2019 tak podle krajského soudu počala běžet nová jednoletá promlčecí doba, která uplynula dne 4. března 2020. Rozhodnutí obvodního báňského úřadu ze dne 13. března 2020 je podle této úvahy nezákonné, neboť bylo vydáno až po uplynutí promlčecí doby.

[18] Jak bylo výše uvedeno, stěžovatel má za to, že v posuzovaném případě nemělo dojít k aplikaci § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Dle stěžovatele je nutné zákon vyložit tak, že příkaz supluje oznámení o zahájení řízení, neboť jde o první úkon v řízení a po případném podání odporu se řízení znovu nezahajuje. Důsledkem této specifické povahy příkazu má proto být, že se pro přerušení běhu promlčecí doby uplatní § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

[19] Krajský soud se ve svém rozsudku opírá o rozhodnutí ze dne 21. prosince 2020 č. j. 4 As 250/2020 - 55, ze kterého dovodil, že příkaz je třeba považovat za rozhodnutí, jehož *vydáním* se přerušuje běh promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. V tehdejší případě, který se rovněž týkal přestupkového řízení, Nejvyšší správní soud uvedl, že „příkazem došlo k přerušení promlčecí doby

pokračování

podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky“ (bod 18). Tento svůj závěr však žádným způsobem nezduvodnil. Odkaz na postup podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky navíc nebyl nijak podstatný pro posouzení běhu promlčecí doby, neboť Nejvyšší správní soud tehdy aplikoval § 20 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a zánik odpovědnosti pachatele za přestupek dovodil ze skutečnosti, že došlo k uplynutí dvouleté prekluzivní lhůty odvozené od okamžiku spáchání přestupku. Vlivem příkazu na běh promlčení doby podle § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky se tedy Nejvyšší správní soud vůbec nezabýval.

[20] V rozsudku ze dne 17. září 2021 č. j. 5 As 75/2019 - 24 Nejvyšší správní soud naopak shledal, že příkaz, proti kterému byl podán odpor, nelze považovat za rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, takovým příkazem však bylo obviněnému oznámeno zahájení řízení ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky (viz bod 26). Stejný právní názor vyplývá také z rozsudku ze dne 7. dubna 2021 č. j. 8 As 109/2020 - 44, v němž Nejvyšší správní soud opět výslovně uvedl, že příkaz představuje oznámení o zahájení řízení, a přerušení běhu promlčecí doby se tedy váže na jeho doručení. Obdobný závěr obsahuje rozsudek ze dne 7. října 2020 č. j. 3 As 48/2018 - 43. Že má být při volbě mezi alternativami dle § 32 odst. 2 písm. a) nebo b) příkaz považován za oznámení o zahájení řízení, implicitně plyne také z rozsudku ze dne 27. června 2018 č. j. 1 As 84/2018 - 32.

[21] Pokud je příkaz prvním úkonem v řízení, jeho smyslem je jednak vyslovení viny obviněného (podmíněné tím, že nebude podán odpor), a jednak samotné sdělení obviněnému, že došlo k zahájení řízení o přestupku. Teprve doručením příkazu se obviněný dozvídá, že je proti němu vedeno řízení o přestupku, a v tomto smyslu je tedy příkaz oznámením o zahájení řízení. Také komentářová literatura hovoří ve prospěch názoru, že „pokud je příkaz prvním úkonem v řízení, tak by se počátek nové promlčecí doby měl odvíjet od okamžiku, kdy se obviněný z přestupku s příkazem seznámil (tedy, kdy se dostal do jeho právní sféry)“ (JEMELKA, L. VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2020. Cit. dle Beck-online, § 32). Posuzování běhu promlčecí doby v případech, kdy byl příkaz prvním úkonem v řízení, se tedy má opírat o § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Tím spíše v situaci, kdy je proti příkazu podán odpor, kterým se příkaz (coby rozhodnutí o vině) ze zákona ruší (§ 150 odst. 3 správního řádu) a zůstává pouze oznámením o zahájení řízení, nelze vyvodit jiný závěr, než že okamžikem přerušení běhu promlčecí doby je doručení příkazu ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

[22] Není sporu o tom, že příkaz je rovněž rozhodnutím, jímž se obviněný shledává vinným, je-li však prvním úkonem v řízení (tzn. byl-li proti němu podán odpor), má také účinky oznámení o zahájení řízení, a přerušení běhu promlčecí doby je tak potřeba vázat primárně na jeho doručení. V daném případě přitom nelze argumentovat, že soud má s ohledem na zásadu *in dubio mitius* přistoupit k výkladu příznivějšímu pro pachatele přestupku. Ač by totiž v posuzované věci byla pro žalobkyni příznivější aplikace § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, je zřejmé, že v jiných případech tomu může být naopak. Zákon a jeho ustálený výklad přitom musí v této otázce vzhledem k zásadě právní jistoty směřovat k jednoznačnému závěru. Z úvah o dopadech obou řešení

navíc, ač na rozdíl od posuzovaného případu, vyplývá, že většinově příznivější je pro pachatele právě aplikace § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť takový výklad brání tomu, aby si správní orgány „prodlužovaly“ lhůtu k projednání přestupku vydáváním příkazů těsně před jejím uplynutím, nebo nevyvíjely dostatečnou snahu příkaz řádně doručit. Zároveň zajišťuje, že se obviněný z přestupku o tom, že je proti němu vedeno řízení o přestupku (a že v něm byl příkazem shledán vinným), dozví ještě před uplynutím promlčecí doby.

[23] V kontextu běhu promlčecí doby považoval příkaz za oznámení o zahájení řízení i starý přestupkový zákon, který v § 20 odst. 2 výslovně stanovil, že *je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu o uložení pokuty, přerušuje se běh lhůty jeho doručením*. Ačkoli toto ustanovení nová úprava již neobsahuje, nic nenasvědčuje tomu, že úmyslem zákonodárce bylo od této koncepce upustit.

[24] V daném případě měl tedy krajský soud ve světle těchto úvah a především s ohledem na judikaturu citovanou v bodě 14 dospět k závěru, že k přerušení promlčecí doby došlo doručením příkazu žalobkyni dne 9. května 2019. Jednoletá promlčecí doba tak uplynula dne 9. května 2020. Protože stěžovatel vydal napadené rozhodnutí dne 13. března 2020, učinil tak včas, a takové rozhodnutí nelze mít bez dalšího posouzení jeho obsahu za nezákonné.

[25] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že v projednávané věci neshledal rozpor v judikatuře, který by zakládal povinnost předložit věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Z judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího soudu vyplývá, že v situaci, kdy se soud konstantně přiklání k určitému právnímu názoru, nezakládá blíže neodůvodněná marginální poznámka povinnost postoupit věc rozšířenému senátu (přiměřeně podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. dubna 2021 č. j. 6 As 174/2019 - 35).

[26] Rozhodující senát se ztotožňuje s většinovým závěrem vyplývajícím z výše uvedených rozhodnutí, že na příkaz má být nahlíženo jakožto na oznámení o zahájení řízení ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a), a promlčecí doba se tedy přerušuje jeho doručením. V odůvodnění rozsudku ze dne 21. prosince 2020 č. j. 4 As 250/2020 - 55 je pouze mimochodem vyřčeno, že „příkazem došlo k přerušení promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky“. Nejenže nelze dovodit, o jakou úvahu soud toto své tvrzení opírá, ale především není zřejmé, proč k vyslovení takového názoru vůbec přistoupil, neboť celou věc jinak posuzoval podle starého zákona o přestupcích. Právní názor plynoucí z citovaného rozsudku tak představuje pouze marginální poznámku učiněnou zcela nad rámec nosných důvodů rozhodnutí, popřípadě vybočení z ustáleného způsobu rozhodování, a v kontextu uvedeného závěru týkajícího se kompetencí rozšířeného senátu jej proto nelze považovat za relevantní ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu

pokračování

zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s.

[28] V novém řízení krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne také 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 1. dubna 2022

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu