ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **JUDr. Ing. R. C., Ph.D.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2022, č. j. 49475/2022/ODSH/8, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 21. 12. 2022, č. j. 61 A 3/2022-38,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 21. 12. 2022, č. j. 61 A 3/2022-38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2022, č. j. 49475/2022/ODSH/8. Tím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubice (dále jen „magistrát“), kterým byl žalobcem uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), za což mu byla uložena pokuta ve výši 3.000 Kč a povinnost nahradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1.000 Kč. Tohoto přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 22. 7. 2020 překročil v obci Dolní Olešnice jakožto řidič motorového vozidla nejvyšší povolenou rychlost 50 km/h, a to o 34 km/h.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobě vyhověl. Krajský soud posuzoval především otázku promlčení žalobcovy odpovědnosti za přestupek, resp. s ní

související počátek zahájení řízení o přestupku. Ačkoliv se skutek stal ve správním obvodu Městského úřadu v Trutnově (dále jen „městský úřad“), ten ve věci nemohl vést řízení o přestupku, neboť žalobce byl v době spáchání přestupku a vedení správního řízení členem zastupitelstva Královéhradeckého kraje [§ 63 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“)]. Navzdory tomu ovšem tento městský úřad vydal příkaz, jenž byl ovšem podáním odporu zrušen. Následně Ministerstvo dopravy (dále jen „ministerstvo“) pověřilo svým usnesením vedením řízení o přestupku magistrát. Toto usnesení bylo k rozkladu žalobce zrušeno ministrem dopravy. Ministerstvo následně vydalo další usnesení, kterým opětovně pověřilo danou věcí magistrát. Žalobcův v pořadí druhý rozklad byl zamítnut. Krajský soud se ztotožnil s žalobcem, že za zahájení řízení o přestupku nelze považovat doručení příkazu městského úřadu, neboť ten byl z rozhodování ve věci vyloučen. Úkonům takto vyloučeného správního orgánu nelze přiznat žádné právní účinky, a to ani účinky spojené se zahájením řízení o přestupku. Řízení proto mohl se všemi jeho účinky zahájit až řádně pověřený správní orgán. K tomuto řádnému pověření však došlo až v pořadí druhým usnesení ministerstva. Úkony, které magistrát učinil na základě prvního, později zrušeného, usnesením ministerstva, nelze zohlednit. Prvním řádně učiněným úkonem, jímž došlo k zahájení řízení o přestupku, tak bylo poučení podle § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ze dne 27. 7. 2021. Jelikož se skutek stal dne 22. 7. 2020, promlčecí doba uplynula již dne 22. 7. 2021 [§ 30 písm. a) přestupkového zákona]. Nemohlo tudíž dojít k řádnému přerušení promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) a b) přestupkového zákona, neboť uplynula před tímto prvním úkonem. Odpovědnost žalobce za přestupek tak zanikla [§ 29 písm. a) přestupkového zákona].

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[3] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel vymezil dvě otázky, které dle jeho názoru krajský soud nesprávně posoudil.

[4] První otázkou, kterou předkládá stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu k posouzení je, zda zrušený příkaz městského úřadu vyvolal právní účinky, a zda tedy na jeho základě došlo k přerušení promlčecí doby. Stěžovatel podotýká, že se stává a bude se stávat zcela běžně, že příslušný správní orgán nezná členy zastupitelstva kraje. Příkaz má dvě funkce. Představuje jednak nepravomocné rozhodnutí o přestupku, jednak supluje oznámení o zahájení řízení o přestupku. Podáním odporu přestává příkaz působit jako rozhodnutí o přestupku, stále ovšem existuje jakožto oznámení o zahájení řízení o přestupku. Žalobci se prostřednictvím příkazu dostalo všech informací, které mají být obsaženy v oznámení o zahájení řízení o přestupku. Městský úřad byl věcně příslušným orgánem, nemohlo se tedy jednat o paakt, který by nevyvolal žádné právní účinky. Stěžovatel dále poukazuje na to, že rozhodnutí vydané vyloučenou osobou je nezákonné, nikoli nicotné. I nezákonné rozhodnutí vyvolá právní účinky. Nadto judikatura již dospěla k názoru, že i podjatá osoba může vydat zákonné rozhodnutí. Stěžovatel tedy tvrdí, že příkaz městského úřadu vyvolal právní účinky, tudíž způsobil přerušení promlčecí doby.

[5] Dále stěžovatel pokládá otázku, zda mohl magistrát činit v řízení o přestupku úkony již na podkladě nepravomocného usnesení ministerstva, které bylo později k rozkladu zrušeno. Po tom, co bylo toto usnesení doručeno magistrátu, vyrozuměl totiž magistrát žalobce o pokračování správního řízení, nařízení ústního jednání, na které jej zároveň předvolal, a poučil o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel argumentuje tím, že rozklad proti usnesení nemá odkladný účinek, takže usnesení bylo předběžně vykonatelné. Zrušení usnesení ministerstva ministrem má účinky *ex nunc*. Z toho tedy vyplývá, že magistrát činil tyto úkony v době, kdy k tomu byl pověřen, na čemž nic nemění ani následné zrušení prvního usnesení ministerstva. Nelogicky působí úvaha krajského soudu, který nezohlednil úkony provedené magistrátem na základě zrušeného usnesení ministerstva, ale zohlednil poučení dle § 36 správního řádu, které bylo vydáno v době, kdy druhé usnesení ministerstva ještě nenabylo právní moci. Jinými slovy, krajský soud přiznal předběžnou vykonatelnost toliko druhému usnesení ministerstva, prvnímu však nikoliv. Stěžovatel dovozuje, že magistrát mohl činit procesní úkony již na základě prvního, později zrušeného usnesení ministerstva. Nezohlednil-li tyto úkony krajský soud při posouzení běhu promlčecí doby, postupoval nezákonně.

[6] Stěžovatel uzavírá, že ve správním soudnictví je poskytována ochrana veřejným subjektivním právům. V řízení však nebylo porušeno žádné žalobcovo právo. Žalobci nemohla vzniknout žádná újma, neboť magistrát vymezil skutek shodně jako před ním městský úřad v příkazu. Nedošlo ani ke změně právní kvalifikace, shodná zůstala i výše pokuty.

[7] Žalobce nesouhlasí s argumentací stěžovatele a naopak se ztotožňuje s posouzením daných otázek ze strany krajského soudu. V zásadě má za to, že výklad stěžovatele k první otázce by mohl kolidovat i s ústavními normami, konkrétně poukazuje na princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí vymezený v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Co se týká druhé otázky, má stěžovatel za to, že nelze vyrozumění o pokračování v řízení považovat za oznámení o zahájení řízení. Vytratil by se totiž akuzační princip. Stěžovatel zcela zbytečně poukazuje na to, že rozklad proti prvnímu usnesení ministerstva neměl odkladný účinek, neboť toto usnesení bylo zrušeno. Platnost a účinky odvolání končí vždy rozhodnutím o odvolání. Když usnesení poté již neexistuje, nelze tvrdit, že odvolání nemá odkladný účinek. Nadto žalobce poukazuje na to, že krajský soud neřešil (patrně pro nadbytečnost) jím uplatněnou námitku spočívající v tom, že magistrát neakceptoval jeho omluvu z ústního jednání, čímž ho zkrátil na jeho právech.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání potřebné k výkonu advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Vzhledem k tomu, že věc byla v souladu se zákonem projednána v řízení před krajským soudem specializovaným samosoudcem, musí Nejvyšší správní soud nejprve posoudit, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele ve smyslu § 104a s. ř. s.

[11] Následně se tedy Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, jinak by ji odmítl jako nepřijatelnou (§ 104a odst. 1 s. ř. s. a čl. II zákona č. 77/2021 Sb.). Vymezením neurčitého právního pojmu „podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele“ se již Nejvyšší správní soud zabýval při výkladu ustanovení § 104a s. ř. s., ve znění účinném do 31. 3. 2021 (viz usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. byl s účinností od 1. 4. 2021 rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti. Nově se nejedná jen o věci azylu, resp. o věci mezinárodní ochrany, nýbrž o všechny věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce. Tato změna nezakládá žádný rozumný důvod měnit kritéria přijatelnosti kasační stížnosti (srov. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-27).

[12] Při rozhodování o nepřijatelnosti kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud i nadále vychází z judikatorně ustálených kritérií (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, bod 52), jež pramení ze závěrů usnesení č. j. 1 Azs 13/2006-39. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[13] V rozsudku ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, Nejvyšší správní soud upřesnil, že při posuzování přijatelnosti kasační stížnosti žalovaného, u něhož pojmově nemůže být splněna podmínka přesahu vlastních zájmů, postačí hodnotit, zda se krajský soud dopustil zásadního pochybení při výkladu hmotného nebo procesního práva, případně zda nerespektoval ustálenou a jasnou judikaturu.

[14] Nejvyšší správní soud shledal, že je kasační stížnost přijatelná, neboť se dotýká právních otázek, které nebyly dosud Nejvyšším správním soudem řešeny. Konkrétně se

jedná o otázku, zda dochází k přerušení běhu promlčecí doby v případě, kdy zahájí řízení o přestupku správní orgán, který je z projednání přestupku vyloučen dle § 63 odst. 2 přestupkového zákona.

[15] Příkaz přestavuje zvláštní typ správního rozhodnutí, jehož obecná úprava je obsažena v § 150 správního řádu a dále též v § 90 přestupkového zákona. Jeho primárním účelem je zrychlit a zefektivnit řízení tím, že není třeba vést klasické správní řízení. Správní orgán jej může vydat za podmínky, že skutková zjištění jsou dostatečná pro vydání rozhodnutí (formou příkazu). Práva dotčeného subjektu jsou ovšem zachována, neboť může podat odpor, jímž se bez dalšího příkaz ruší. Následně se vede standardní správní řízení, v tomto případě řízení o přestupku, ve kterém může obviněný hájit svá práva. Tak ostatně postupoval i žalobce.

[16] Za účinnosti předchozí právní úpravy přestupků dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že za situace, kdy je příkaz v řízení o přestupku vydán jako první úkon v řízení, je jeho povaha dvojí. Kromě toho, že se jedná o nepravomocné rozhodnutí o přestupku, které se stane pravomocným, není-li proti němu podán odpor, supluje taktéž oznámení o zahájení řízení, neboť obsahuje veškeré náležitosti § 46 odst. 1 správního řádu (resp. § 78 odst. 3 přestupkového zákona). Za situace, kdy je proti příkazu podán odpor, dochází sice ke zrušení příkazu, nicméně účinky zrušení je třeba vztahovat toliko na funkci příkazu coby nepravomocného rozhodnutí. Naopak účinky příkazu coby určité alternativy k oznámení zahájení řízení o přestupku přetrvávají (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2015, č. j. 2 As 216/2015-44). Tyto závěry lze vztáhnout i na nyní účinnou (a na posuzovanou věc aplikovatelnou) právní úpravu přestupků (shodně rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2021, č. j. 5 As 306/2020-27).

[17] Nejvyšší správní soud dovodil, že je-li příkaz prvním úkonem v řízení o přestupku (tzn. byl-li proti němu podán odpor), má také účinky oznámení o zahájení řízení, a přerušení běhu promlčecí doby je tak potřeba vázat na jeho doručení obviněnému (viz rozsudek ze dne 1. 4. 2022, č. j. 6 As 305/2021-37). Jinak řečeno k přerušení promlčecí doby dochází na základě § 32 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona, ve znění účinném do 31. 1. 2022 (toto znění dopadá na nyní projednávanou věc), nikoliv na základě písm. b) tohoto ustanovení.

[18] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že standardně (tedy vydá-li příkaz nevyloučený správní orgán) přetrvávají účinky příkazu týkající se jeho povahy určitého substitutu oznámení o zahájení řízení i po podání odporu, což má za následek přerušení promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona.

[19] Následně je třeba odpovědět na otázku, zda má tyto účinky i příkaz, který byl vydán správním orgánem *ex lege* vyloučeným z rozhodování ve věci dle § 63 odst. 2 přestupkového zákona. Podle tohoto ustanovení, je-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu usnesením pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný správní orgán ve správním obvodu jiného odvolacího správního orgánu. Obdobně se postupuje, je-li

podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku.

[20] Jak vyplývá z názvu § 63 přestupkového zákona, upravuje vyloučení z projednávání a rozhodování věci. Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu k němu uvádí: „*Zákon v podstatě upravuje speciální pravidla vyloučení pro podjatost. Ačkoliv by to bylo v řadě případů dovoditelné v rámci obecné úpravy ve správním řádu, zákon stanoví, že je z řízení vyloučen orgán územního samosprávného celku, pokud má být obviněným tento územní samosprávný celek (například obecní úřad nemůže projednávat přestupek své vlastní obce). Akcentuje se tak povaha řízení o přestupku jako správního řízení, na něž jsou kladeny vyšší nároky z hlediska procesních standardů, a zjednodušuje se postup v řízení proti situaci, kdy by muselo být postupováno podle § 14 správního řádu. Dalším důvodem pro vyloučení správního orgánu z projednávání přestupku je to, že obviněným z přestupku je člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušným správním orgánem.* Tento důvod sleduje legitimitu a nestrannost řízení především u malých obecních úřadů a vyžádala si jej praxe. *Na popsané důvody vyloučení z projednávání věci navazuje postup změny příslušnosti, který doplní § 131 správního řádu. Správní orgán, resp. oprávněná úřední osoba, tak nebude muset ve smyslu § 14 správního řádu zkoumat, zda má pro svůj vztah k účastníkům řízení zájem na výsledku řízení, pro který lze pochybovat o její nepodjatosti, nýbrž tento vztah, resp. vztah obviněného a příslušného správního orgánu, bude sám o sobě důvodem pro vyloučení celého příslušného správního orgánu (nikoliv jednotlivé úřední osoby, neboť jde o vztah k příslušnému správnímu orgánu) z řízení. Z toho důvodu nebude nutné o vyloučení speciálně rozhodovat, ale příslušný správní orgán věc předá nadřízenému správnímu orgánu, aby provedl delegaci, a přitom jej na existenci daného vztahu upozorní. Obdobným způsobem je upravena i situace, kde je výše popsaný vztah dán vůči odvolacímu správnímu orgánu. Odvolacím správním orgánem je nutno ve smyslu § 89 odst. 1 správního řádu rozumět nejblíže nadřízený správní orgán (vizte § 178 správního řádu). Tím se zamezí například situaci, kdy by o přestupku kraje rozhodl obecní úřad a v odvolacím řízení by pak ve věci rozhodoval krajský úřad jako orgán obviněného kraje. V tomto případě tedy bude delegaci provádět nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu, tedy zpravidla příslušné ministerstvo. Ve věci pak bude rozhodovat obecní úřad mimo správní obvod vyloučeného krajského úřadu.*“

[21] Z důvodové zprávy tedy vyplývá, že § 63 přestupkového zákona sleduje stejný cíl jako § 14 správního řádu, tedy nestrannnost řízení. Smyslem této zvláštní úpravy je zjednodušit procesní postup, vyhnout se v každém jednotlivém případě posuzování, zda jsou splněny podmínky dle § 14 odst. 1 správního řádu, a postupovat přímo podle § 131 odst. 4 správního řádu, resp. § 63 odst. 2 přestupkového zákona.

[22] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací žalobce vycházející z článku P. Matese (*Obec v zákoně o přestupcích. Trestněprávní revue č. 4/2021*, s. 232), podle nějž: „*[k]nutné delegaci musí dojít bez dalšího, přičemž by se tak mělo stát již při vzniku podezření, tedy fakticky před zahájením řízení*“. V ideálním případě by tedy k postupu dle § 131 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 63 přestupkového řízení mělo dojít ihned poté, co věcně a místně příslušnému správnímu orgánu dojde oznámení o přestupku. Na druhou stranu je zřejmé, že úřední osoby projednávající přestupky nemusí ihned seznat, že se na daný

případ vztahuje § 63 přestupkového zákona, a mohou tedy konat úkony v konkrétní věci. Není pochyb, že pokud správní orgán učiní ve věci úkon, ačkoliv je z jejího projednávání podle § 63 přestupkového zákona vyloučen, namísto, aby postupoval podle § 131 odst. 4 správního řádu (resp. § 63 odst. 2 přestupkového zákona), zatíží řízení vadou. Úkolem Nejvyššího správního soudu v této věci je posoudit, jaké důsledky má tato vada řízení. Tato otázka není v článku P. Matese, kterého se žalobce dovolává, řešena.

[23] Z § 63 přestupkového zákona zřetelně vyplývá, že jeho účelem je delegovat přestupkovou věc, k jejímuž projednání je věcně a místně příslušný správní orgán, na nějž se uplatní fikce podjatosti podle tohoto ustanovení, na jiný věcně příslušný správní orgán. Činí-li přesto v dané věci úkony úřední osoby místně příslušného správního orgánu, které jsou z jejího projednání vyloučeny, lze takto vzniklou vadu řízení připodobnit situaci, jako by věc projednávala úřední osoba, která byla (resp. by měla být) vyloučena z důvodu dle § 14 odst. 1 správního řádu. Krajský soud dovodil, že vydání příkazu (tedy v daném případě oznámení o zahájení přestupkového řízení) vyloučenou úřední osobou má za následek, že tomuto úkonu nelze přiznat vůbec žádné právní účinky.

[24] Nejvyšší správní soud považuje za účelné poukázat na to, jaké právní účinky by v dané věci vyvolal příkaz městského úřadu, pokud by žalobce proti němu nepodal odpor (jedná se tedy o posouzení hypotetické situace, neboť v projednávané věci byl odpor podán). Příkaz, jenž by se stal pravomocným a vykonatelným rozhodnutím (§ 150 odst. 3 věta poslední správního řádu), by vyvolal všechny právní účinky, byť jej vydala vyloučená úřední osoba (resp. vyloučený správní orgán). Pravomocné rozhodnutí je nadáno presumpcí zákonnosti a správnosti, a to až do okamžiku, kdy by bylo zrušeno (na základě mimořádných opravných prostředků či soudem). Pouze v případě, že by bylo nicotné, by žádné právní účinky nevyvolalo. Nicotnost rozhodnutí je upravena v § 77 odst. 1 správního řádu, podle nějž je rozhodnutí nicotné, jestliže k jeho vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

[25] Rozhodnutí vydané vyloučenou úřední osobou (resp. vyloučeným správním orgánem) nelze podřadit pod žádný z výše uvedených důvodů nicotnosti rozhodnutí. Jelikož je v daném případě vyloučení úředních osob spojeno s nutnou delegací věci jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, přicházelo by do úvahy podřadit takový případ nanejvýš pod situaci, kdy rozhodnutí vydá věcně nepříslušný správní orgán.

[26] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013-131, uvedl: *„Institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Věcnou příslušnost samozřejmě nelze vymezovat individuálně, tj. s ohledem na každý jednotlivý společenský vztah, nýbrž druhově: právo vytváří okruhy věcí spojených vnitřní podobností, definuje je společnými znaky a tyto skupiny obsahově spřízněných věcí pak svěřuje k rozhodování jednotlivým správním orgánům. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou*

k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné.“ Nejvyšší správní soud nemá za to, že zákonodárce vyloučením správního orgánu (v daném případě městského úřadu) z rozhodování o přestupku v řízení vedeném proti poměrně úzké skupině osob vyňal tyto osoby z věcné příslušnosti správního orgánu. Z hlediska věcné příslušnosti je totiž rozhodný okruh vztahů (druhové vymezení), o nichž je oprávněn rozhodovat, nikoli každý jednotlivý společenský vztah (individuální vymezení).

[27] Tuto situaci nelze srovnávat s případem, jímž se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 19. 5. 2010, č. j. 1 As 36/2010-44. Tehdy posuzoval situaci, kdy zákon určitou skupinu obyvatel (příslušníky bezpečnostních sborů) vyňal z působnosti správních orgánů projednávajících přestupky a svěřil tyto případy k projednání správním orgánům s odlišnou věcnou působností (služebním funkcionářům). Dovodil, že s ohledem na právní úpravu mohl jednání, které vykazuje znaky přestupku a které spáchal příslušník bezpečnostních sborů, projednat pouze služební funkcionář jako kázeňský delikt, nikoliv správní orgán obecně příslušný k projednání přestupků, jenž je orgánem věcně nepříslušným.

[28] Ustanovení § 63 přestupkového zákona neupravuje věcnou příslušnost správních orgánů, pouze otázku vyloučení úředních osob, což souvisí s místní příslušností správních orgánů. Delegací z důvodu dle § 63 přestupkového zákona není nijak dotčena věcná příslušnost svěřená obecním úřadům obcí s rozšířenou působností § 124 odst. 5 písm. k) zákona o silničním provozu, nýbrž místní příslušnost dle § 62 přestupkového zákona. Ani nedostatek místní příslušnosti správního orgánu, ani vyloučení všech úředních osob správního orgánu, který vydal napadené rozhodnutí, nezakládá nicotnost rozhodnutí.

[29] Nejvyšší správní soud se již ve své judikatuře zabýval otázkou, zda vydání rozhodnutí vyloučenou úřední osobou představuje takovou vadu řízení, která má bez dalšího vliv na zákonnost rozhodnutí, a je tedy důvodem pro jeho zrušení. Dospěl přitom k závěru, že rozhodnutí, které vydá vyloučená osoba, nepředstavuje za každých okolností důvod pro jeho zrušení, byť se samozřejmě jedná o vadu. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „*Právní doktrína nevylučuje, že zejména u správních rozhodnutí, jejichž vydání není založeno na výkladu neurčitých právních pojmů, či na správním uvážení, a právní úprava je taková, že v zásadě nepřipouští jinou možnost jak meritorně rozhodnout, mohou nastat případy, kdy je rozhodnutí vydané podjatou úřední osobou zcela v souladu se zákonem a vyznělo by stejně i v případě, že by jej vydala nepodjatá úřední osoba. V takových případech literatura dovozuje, že by podjatost nepředstavovala důvod pro zrušení takového správního rozhodnutí v odvolacím řízení správním nebo v přezkumném řízení, neboť by bylo zbytečné rušit rozhodnutí vydané podjatou úřední osobou jen proto, aby rozhodnutí o stejném obsahu vydala nevyloučená úřední osoba. (Viz Vedral, J. Správní řád komentář. Vydání II., aktualizované a rozšířené, Praha 2012, s. 193.) Není-li podjatost úřední osoby, jež vydala správní rozhodnutí, takovou procesní vadou, pro niž by bylo třeba rozhodnutí zrušit při využití opravných (respektive dozorčích) prostředků ve správním řízení vždy, bylo by v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu, kdyby musel správní soud zrušit takové správní rozhodnutí vždy (automaticky) bez ohledu na okolnosti případu. Obdobné závěry vyplývají také z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09. Zde se Ústavní soud vyjádřil k problematice podjatosti vedoucích ústředních správních úřadů, na které se pravidla*

pro vyloučení z projednávání a rozhodování věci stanovená § 14 správního řádu vůbec nevztahují (srovnej § 14 odst. 6 správního řádu). Ústavní soud zde dospěl k závěru, že pokud správní soud při přezkumu správního řízení dle § 152 správního řádu shledá důvody vyloučení úřední osoby pro její podjatost, ‚je povinen se dále zabývat otázkou, zdali se tato okolnost promítla v nezákonnosti správního rozhodnutí, příp. v dalších vadách řízení, jež předcházelo jejímu vydání, jež pak opodstatňují závěr o důvodnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a následně dle § 78 odst. 1 s. ř. s. vedou k jeho zrušení soudem.‘“ (viz rozsudek ze dne 9. 3. 2016, č. j. 3 As 15/2016-47). Jinými slovy, Nejvyšší správní soud dovodil, že je nutno se zabývat konkrétními okolnostmi daného případu a teprve na tomto základě lze učinit závěr o tom, zda vada dosáhla takové intenzity, že mohla mít vliv na zákonnost samotného rozhodnutí. Až na podkladě takové úvahy může správní soud rozhodnutí zrušit.

[30] Z výše uvedeného vyplývá, že Nejvyšší správní soud *a priori* nepovažuje ani meritorní rozhodnutí vydaná vyloučenou úřední osobou za nezákonná. V nyní posuzovaném případě jde navíc pouze o to, zda lze přiznat právní účinky oznámení o zahájení řízení o přestupku, které učinila vyloučená úřední osoba. Účelem tohoto úkonu je vymezit skutek, pro který je řízení vedeno, a určit jeho předběžnou právní kvalifikaci. Tyto náležitosti vymezují předmět řízení a zároveň slouží obviněnému pro jeho procesní obranu. Je tak zřejmé, že důležitým aspektem tohoto úkonu je především možnost obviněného seznámit se jak s popisem skutku, tak s jeho právní kvalifikací, aby mohl řádně hájit svá práva. Tato funkce zůstala zcela zachována, byť byl úkon učiněn vyloučenou úřední osobou, a žalobce tak mohl zvolit v řízení o přestupku vhodnou procesní strategii.

[31] Je rovněž nutné vzít do úvahy celkový kontext dané věci. Řízení bylo vedeno pro podezření ze spáchání přestupku spočívajícího v překročení maximální povolené rychlosti, kdy rychlost byla změřena silničním radarem. Aniž by bylo potřebné uvádět jakékoli statistiky, je zřejmé, že se jedná o naprosto běžný přestupek, kterých řeší městský úřad jistě velké množství. Řešení těchto situací nevyžaduje zpravidla žádné výraznější individuální posouzení a ve fázi vydání příkazu je značně automatizované. Popis přestupkového jednání a jeho právní kvalifikace jsou obsaženy již v oznámení Policie České republiky o přestupku, z něhož byly městským úřadem převzaty do příkazu. Určitý individuální přístup si vyžádá samozřejmě až následné řízení po případném podání odporu, a to v návaznosti na uplatněnou obranu. O tom svědčí i obsah spisu, ze kterého vyplývá, že žalobce výslovně nesdělil městskému úřadu ani v rámci odporu, že vykonává funkci zastupitele kraje. Městský úřad pojal v tomto ohledu „podezření“ sám ve chvíli, kdy žalobce odpor podal. Zjevně se tak stalo právě kvůli tomu, že začal případ posuzovat individuálněji až po podání odporu. Jinými slovy, je jisté, že bez ohledu na to, zda by příkaz vydal městský úřad či magistrát, na jeho obsahu (podstatném z hlediska oznámení o zahájení řízení – popis skutku a předběžná právní kvalifikace, viz § 78 odst. 3 přestupkového zákona) by to nic nezměnilo. Nadto je třeba zdůraznit, že vyloučení úředních osob místně příslušného správního orgánu podle § 63 přestupkového zákona je založeno na fikci podjatosti, tedy neposuzuje se, zda skutečně ve vztahu ke všem úředním osobám působícím u správního orgánu je dán důvodný předpoklad, že mají s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, takže lze pochybovat o jejich nepodjatosti (§ 14 odst. 1 správního řádu). V daném

případě nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by svědčily o splnění těchto materiálních předpokladů vyloučení úřední osoby z projednávání věci. To pochopitelně ještě dále snižuje intenzitu vady řízení.

[32] Zahájení přestupkového řízení městským úřadem, jenž byl z projednávání věci vyloučen podle § 63 přestupkového zákona, nelze považovat za tak intenzivní vadu, že by nebylo na místě k tomuto procesnímu úkonu vůbec přihlížet. Vadu postihující oznámení lze její intenzitou srovnat se situací, kdy by oznámení učinil místně nepříslušný správní orgán nebo pro podjatost individuálně vyloučená úřední osoba místně příslušného správního orgánu. Procesní předpisy aplikovatelné na danou věc (přestupkový zákon a správní řád) neobsahují žádnou normu, která by fakticky učiněnému procesnímu úkonu věcně příslušného správního orgánu odnímala právní účinky, které jsou s tímto úkonem podle zákona spojeny. Vadu, kterou bylo řízení od počátku zatíženo, lze v jeho průběhu napravit, takže rozhodnutí ve věci samé jí nemusí být vůbec poznamenáno. Pro srovnání lze doplnit, že běh promlčecí doby přerušuje vydání rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, a to bez ohledu na to, zda je toto rozhodnutí následně pro nezákonnost zrušeno (např. odvolacím orgánem či soudem). Nezákonnost úkonu, jenž je způsobilý přerušit promlčecí dobu, mu neodnímá účinky předvídané § 32 odst. 2 přestupkového zákona.

[33] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že příkaz městského úřadu způsobil v souladu s § 32 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona přerušení promlčecí doby dnem 29. 9. 2020, kdy byl doručen žalobci. S ohledem na tento závěr se již Nejvyšší správní soud logicky nemohl zabývat další kasační námitkou, zda přestupkové řízení nebylo zahájeno alespoň úkonem magistrátu ze dne 15. 4. 2021. Jelikož byl tento úkon proveden v již zahájeném přestupkovém řízení, nelze vyrozumění magistrátu o pokračování správního řízení po podání odporu považovat za oznámení o zahájení řízení. Tato druhá kasační námitka stěžovatele ostatně byla koncipována jako eventuální pro případ, že by se Nejvyšší správní soud neztotožnil již s první kasační námitkou.

[34] V návaznosti na doručení příkazu žalobci počala běžet nová roční promlčecí doba, v jejímž rámci bylo dne 14. 9. 2021 vydáno meritorní rozhodnutí magistrátu, které přerušilo běh promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona. Od tohoto okamžiku se odvíjí běh další, nové roční promlčecí doby, v níž stěžovatel rozhodl o odvolání žalobce rozhodnutím vydaným dne 16. 6. 2022 a doručeným dne 21. 6. 2022. Přestupek byl tedy projednán dříve, než uplynula promlčecí doba.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty prvé s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[36] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

pokračování

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

V Brně dne 5. dubna 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu