



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **K. T.**, zastoupený JUDr. Emilem Flegelem, advokátem se sídlem K Chaloupkám 2, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2021, čj. MSK 1930/2021, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 6. 2022, čj. 59 A 2/2021-23,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 6. 2022, čj. 59 A 2/2021-23, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Vítkov (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 8. 10. 2020, čj. MUVI 2354/2020, shledal, že žalobce je vinen tím, že se dopustil přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Při řízení motorového vozidla v místě a čase popsaném ve výroku rozhodnutí měl překročit nejvyšší dovolenou rychlost v obci nejméně o 19 km/h. Správní orgán I. stupně za to uložil žalobci pokutu ve výši 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady řízení. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Ostravě. Namítl, že odpovědnost za přestupek v dané věci zanikla, neboť rozhodnutí nebylo v zákonné jednoleté promlčecí lhůtě vydáno a doručeno.

[3] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vyšel z toho, že správní orgán I. stupně vydal v dané věci dne 9. 10. 2019 rozhodnutí, které k odvolání žalobce žalovaný zrušil a vrátil věc správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Uvnitř jednorroční promlčecí doby pak správní orgán I. stupně dne 8. 10. 2020 zaslal druhé rozhodnutí, jímž byl žalobce uznán vinným z přestupku, na dvě poštovní adresy žalobce, ten si je však nepřevzal. Správní orgán I. stupně následně zjistil, že žalobce má od 3. 10. 2020 zřízenou datovou schránku, do níž mu dané rozhodnutí dne 16. 11. 2020 zaslal a 26. 11. 2020 doručil. Soud se tedy zabýval tím, zda toto nesprávné doručování běh promlčecí doby přerušilo, nebo ne. Vydáním rozhodnutí se dle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu (krajský soud zde uvádí odst. 1, zjevně se ale má jednat o odst. 2, pozn. NSS) mimo jiné rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení dle § 19 téhož zákona. Naposledy zmíněné ustanovení však předpokládá, že pokud má adresát zřízenou datovou schránku, doručuje se mu obligatorně prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Pouze v případě, že takto doručit nelze, je možno přistoupit k jiným formám doručování. Krajský soud tedy uzavřel, že doručování způsobem neaprobovaným v § 19 správního řádu nezpůsobuje „vydání rozhodnutí“ ve smyslu § 71 odst. 2 téhož zákona a nepřerušuje běh promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V dané věci tak lze za vydání rozhodnutí čj. MUVI 23543/2020 pokládat až den, kdy bylo toto rozhodnutí zasláno do datové schránky žalobce (tedy 16. 11. 2020). Uvedeného dne však již uplynula promlčecí doba a odpovědnost žalobce za projednávaný přestupek zanikla. Krajský soud dodal, že poukazy žalovaného na obstrukční jednání žalobce a jeho zástupce nemohl vzít v potaz, neboť chybné doručování bylo zapříčiněno pouze opomenutím správního orgánu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Uvedl, že v pořadí druhé prvostupňové rozhodnutí (z 8. 10. 2020) vyhotovil před uplynutím promlčecí lhůty dle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky a téhož dne předal stejnopis k doručení. Procesní vada, kterou stěžovatel nijak nezpochybňuje, spočívala v tom, že rozhodnutí doručoval poštou na adresu trvalého pobytu žalobce, ač měl doručovat do datové schránky (byť si ji žalobce zřídil jen 5 dnů před vydáním rozhodnutí). Takové doručení je sice neúčinné, avšak tento vadný postup nemá vliv na účinnost vypravení rozhodnutí ve vztahu k běhu promlčecí lhůty. Ač bylo rozhodnutí doručováno žalobci na nesprávnou adresu, bylo nepochybně vypraveno (předáno k doručení). Smyslem institutu vypravení je mimo jiné to, že správní orgán již nemůže do vyhotoveného rozhodnutí nijak zasahovat. To platí bez ohledu na to, zda je rozhodnutí následně řádně doručeno, a rovněž bez ohledu na to, zda k nedoručení dojde chybou správního orgánu, někoho jiného či v důsledku objektivních okolností. Bylo by v rozporu s principem právní jistoty, pokud by závěr o přerušení promlčecí lhůty závisel na zkoumání toho, jaké okolnosti vedly k nedoručení rozhodnutí. Ze závěru krajského soudu by vyplývalo, že chybným doručením (nedoručením) je anulováno předcházející vypravení a do takto „nevypřaveného rozhodnutí“ by bylo možné dále zasahovat. S odkazem na závěry odborné literatury stěžovatel poukazuje na to, že jednou vypravené rozhodnutí již existuje a není možné je měnit jinak než zákonným prostředky.

pokračování

[5] Stěžovatel se rovněž neztotožnil s tím, jak krajský soud vyložil odkaz na § 19 správního řádu v § 71 odst. 2 písm. a) téhož zákona. Výklad, podle něhož se o „vypravení“ jedná pouze tehdy, je-li rozhodnutí zasláno na správnou adresu a správným způsobem, neodpovídá obsahu, smyslu ani účelu zákona. Odkaz na § 19 je jen u jednoho ze způsobů vypravení rozhodnutí dle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu. Výklad krajského soudu by vedl k absurdnímu závěru, že by se okamžik vypravení rozhodnutí ve vztahu k následnému nedoručení posuzoval jinak, pokud správní orgán doručuje sám, a jinak doručuje-li prostřednictvím někoho jiného. Navíc situace, kdy správní orgán vypravené rozhodnutí nedoručí řádně, není judikaturou považována za nečinnost (nanejvýš se může jednat o nezákonný zásah). Závěr krajského soudu je rozporný i s touto judikaturou. Z hlediska právní jistoty nedává smysl vykládat institut vypravení rozhodnutí jinak ve vztahu k nečinnosti a jinak ve vztahu k přerušení promlčecí lhůty.

[6] Žalobce navrhl odmítnutí kasační stížnosti jako nepřijatelné. Stěžovatel je orgánem veřejné moci, který žádné vlastní zájmy nemá a mít nemůže. Žalobce dále odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž se ztotožňuje. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně sice bylo žalobci doručováno na správnou adresu, ale nesprávným způsobem. Vzhledem k existenci datové schránky nemělo být vůbec doručováno poštou, jednalo se tak o nulitní akt bez právních následků. Stěžovatel zaměňuje pojmy vyhotovení a vypravení (vydání) rozhodnutí. Rozhodnutí je vydáno pouze tehdy, pokud je posláno tam (tomu), kam (komu) posláno být má. Jakýkoliv jiný výklad by mohl vést k absurdním situacím, kdy by správní orgány v případě potřeby „manipulace“ s během lhůt vydaly rozhodnutí a následně ho vypravily, případně doručily i samy sobě či jiné osobě, přičemž účastník by se o takovém „vydání“ vůbec nedozvěděl. Uvedené platí tím spíše, pokud je účastník držitelem datové schránky. Povinnost správního orgánu doručovat do datové schránky vyplývá rovněž ze zákona o elektronických úkonech a automatické konverzi dokumentů. Zákonem je stanoveno, že vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Pokud správní orgán postupoval jinak, k vydání rozhodnutí nedošlo. Výslovné znění zákona a úmysl zákonodárce nelze obcházet účelovým výkladem, jak činí stěžovatel.

III. Přijatelnost kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud po posouzení formálních náležitostí kasační stížnosti nejprve přistoupil ke zkoumání její přijatelnosti ve smyslu § 104a s. ř. s., neboť se jedná o věc, v níž po 1. 4. 2021 rozhodoval samosoudce (usnesení NSS ze dne 15. 10. 2021, čj. 8 Azs 236/2021-34). K tomu, kdy je kasační stížnost přijatelná, existuje již ustálená judikatura (usnesení NSS z 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Podle té je kasační stížnost přijatelná mimo jiné tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení při výkladu hmotného či procesního práva. Vzhledem k vyjádření žalobce, podle něhož stěžovatel jako orgán veřejné moci nemá žádné vlastní zájmy ve smyslu § 104a s. ř. s., je třeba dále zdůraznit, že východiska shora uvedené judikatury se uplatní, i pokud kasační stížnost podává žalovaný správní orgán (rozsudek NSS z 31. 1. 2007, čj. 2 Azs 21/2006-59).

[8] Nejvyšší správní soud dospěl z důvodů rozvedených v další části tohoto rozsudku k závěru, že krajský soud při výkladu práva pochybil, a to v míře, která přijatelnost kasační stížnosti zakládá, tedy shora vymezený důvod přijatelnosti je v dané věci naplněn.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost je přijatelná, přezkoumal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Shledal, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Kasační argumentace stěžovatele míří v projednávané věci do závěru krajského soudu, podle něhož pochybení správního orgánu I. stupně spočívající v nesprávně zvolené formě doručení rozhodnutí z 8. 10. 2020 způsobilo nepřerušeni promlčecí doby dle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle tohoto ustanovení se *promlčecí doba přerušuje vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným*.

[11] Krajský soud v rámci svého stručného (nicméně přezkoumatelného a srozumitelného odůvodnění) vyšel z toho, že doručení způsobem neaprobovaným v § 19 správního řádu nepředstavuje vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 písm. a) téhož zákona. Podle toho se vydáním rozhodnutí rozumí *předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:"*.

[12] V dané věci není mezi účastníky sporné, že správní orgán I. stupně při doručování rozhodnutí z 8. 10. 2020 nerespektoval § 19 správního řádu, neboť doručoval žalobci toto rozhodnutí prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, ač žalobce měl již zřízenou datovou schránku. Neshoda nicméně panuje mezi účastníky v tom, zda má (předání k) doručování zatížené takovým pochybením význam z hlediska přerušeni promlčecí doby.

[13] Pro posouzení dané věci je rozhodující především význam odkazu na § 19 správního řádu, který je součástí shora citovaného § 71 odst. 2 písm. a) téhož zákona. Zatímco krajský soud (a žalobce) vnímají tento odkaz tak, že pro „vydání rozhodnutí“ je třeba dodržet postup předpokládaný daným ustanovením (konkrétně respektování priority doručování do datové schránky), stěžovatel jej vnímá tak, že předáním rozhodnutí k doručení (byť zde nesprávně prostřednictvím provozovatele poštovních služeb) je smysl požadavku zákona na „vydání rozhodnutí“ naplněn. Nejvyšší správní soud v tomto směru shledal kasační argumentaci stěžovatele důvodnou a dospěl k závěru, že význam zmíněného odkazu v dané věci krajský soud hodnotil nesprávně.

[14] Kasační soud považuje za vhodné předeslat, že v nyní projednávané věci není mezi účastníky sporné, že správní orgán I. stupně zásilku obsahující rozhodnutí z 8. 10. 2020 adresoval (doručoval) správněmu adresátovi (tj. žalobci), a to na jeho adresu trvalého pobytu. V souladu s § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu současně zásilku opatřil označením „vypraveno dne“, k čemuž připojil datum 8. 10. 2020. Jinak řečeno, v nynější věci zjevně nemohou být naplněny obavy žalobce plynoucí z jeho vyjádření ke kasační stížnosti, podle nichž by výklad prosazovaný stěžovatelem mohl vést k „manipulaci s během lhůt“ prostřednictvím účelového doručování jiným osobám apod. Postup správního orgánu I.

pokračování

stupně v dané věci v tomto směru nevykazuje znaky libovůle, která by za určitých okolností mohla mít vliv na hodnocení úkonu (zde vydání rozhodnutí) z hlediska jeho významu pro přerušení promlčecí doby (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2023, čj. 8 As 295/2021-25, a v něm dále citovaná judikatura).

[15] Pro výklad shora citovaných ustanovení je dále podstatné, že ve správním řízení je třeba z hlediska právní úpravy a konstrukce zvolené zákonodárcem důsledně rozlišovat mezi vyhotovením správního rozhodnutí, jeho vydáním a oznámením (k němuž dochází zejména jeho doručením). Jak již bylo výše uvedeno, pro přerušení promlčecí doby je určující právě „vydání rozhodnutí“. Určení okamžiku vydání rozhodnutí je významné z mnoha důvodů (viz např. § 36 odst. 1 správního řádu, podle něhož *nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí*). Jak přiléhavě poukázal stěžovatel, určení okamžiku vydání rozhodnutí je zcela zásadní i z toho důvodu, že takové rozhodnutí již má účinky vně správního orgánu a ten je jím dále zásadně vázán (rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 As 23/2011-82). Z vyjádření žalobce ke kasační stížnosti by se mohlo jevit, že nedoručí-li správní orgán své rozhodnutí řádně podle § 19 správního řádu, znovu vydává a doručuje jiné (nové) rozhodnutí, které se může od dříve doručovaného lišit. Takovou konstrukci je však třeba jednoznačně odmítnout. Pochybí-li totiž správní orgán při doručování, doručuje zcela nepochybně při dalším pokusu o řádné doručení totéž správní rozhodnutí.

[16] V návaznosti na výše uvedené a z hlediska samotného jazykového vyjádření shora citovaných ustanovení má kasační soud předně za to, že pokud by zákonodárce hodlal vázat přerušení promlčecí doby na oznámení (doručení) rozhodnutí a jeho řádný (bezchybný) průběh, lze předpokládat, že by tak výslovně učinil. Ovšem není tomu tak a součástí § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu je bez dalšího prostý (obecný) odkaz na postup podle § 19 téhož zákona. Jde-li o kontext odkazu na dané ustanovení a jeho význam v rámci systematiky právní úpravy správního řízení, nelze přehlédnout, že byť § 19 stanoví jako prioritní doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky (odst. 1), výslovně předpokládá i další formy doručování, a to včetně doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb (odst. 2). Pravidla pro doručování jsou pak obsažena i v dalších ustanoveních správního řádu následujících po § 19. Nelze přitom dovodit, že by snad zákonodárce měl v úmyslu rozlišovat při určení okamžiku vydání rozhodnutí, zda správní orgán při doručování porušil § 19 správního řádu (a tedy rozhodnutí nevydal) anebo porušil až některé z pravidel dle § 20 a násl. správního řádu (a tedy rozhodnutí vydal).

[17] Jak již bylo výše naznačeno, význam posuzovaného odkazu na § 19 je třeba vnímat též v souvislosti se smyslem samotného odlišení „vydání rozhodnutí“ od jeho „vyhotovení“ a „oznámení“. Kasační soud již shora vysvětlil, že „vydaným rozhodnutím“, které bylo předáno k doručení (tedy opustilo vnitřní sféru správního orgánu) je správní orgán, který jej vydal, již vázán. Účel daného odkazu na § 19 správního řádu je pak nepochybně třeba vnímat právě i z tohoto pohledu. Zamezuje totiž možné nežádoucí praxi, která by umožnila správním orgánům „předávat“ vyhotovená rozhodnutí k doručení toliko v rámci svých vnitřních postupů, což by mohlo skutečné odeslání rozhodnutí (vně správního orgánu) prodlužovat a pro účastníky takový postup činit nepředvídatelným a pro nadřízené orgány obtížněji kontrolovatelným. Požadavek zákona na předání písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 správního řádu má tedy nepochybně za cíl odstranit i tyto

možné praktické problémy a zajistit, že vydané rozhodnutí již skutečně vnitřní sféru správního orgánu opustilo. Lze tedy uzavřít, že zvolil-li zákonodárce okamžik „vydání rozhodnutí“ jako okamžik rozhodný pro přerušení promlčecí doby v § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, je třeba popsany smysl stanovení takového okamžiku respektovat.

[18] Lze dodat, že výklad, k němuž se v projednávané věci krajský soud přiklonil, nejenže nerespektuje shora nastíněnou systematiku právní úpravy a její účel, ale vedl by i ke zcela absurdním (nežádoucím) důsledkům. Setrvalá judikatura správních soudů totiž dovozuje (např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 As 90/2010-95), že nepostupoval-li správní orgán dle § 19 správního řádu (typicky například právě nedoručil rozhodnutí přednostně prostřednictvím veřejné datové sítě do zřízení datové schránky, nýbrž prostřednictvím provozovatele poštovních služeb), jde o procesní pochybení, které však nebude mít vždy vliv ani na platnost doručení, a to především tehdy, byla-li písemnost doručena jinak. Pokud by tedy ve světle výše uvedeného nyní kasační soud měl akceptovat výklad krajského soudu, podle něhož doručování způsobem neaprobovaným v § 19 správního řádu nezpůsobuje „vydání“ rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 2 správního řádu, popřel by tím uvedenou judikaturu a připustil absurdní situaci, kdy doručování rozhodnutí způsobem nerespektujícím požadavek § 19 správního řádu sice nebude mít vliv na platnost doručení (a kupříkladu na něj navazující běh lhůt pro podání opravného prostředku), nicméně by stále z hlediska správního řádu nebylo vydáno.

[19] Nejvyšší správní soud tedy v návaznosti na shora uvedené a ve shodě s kasační argumentací stěžovatele dospěl k závěru, že krajský soud v dané věci nesprávně právně posoudil otázku uplynutí, resp. přerušení promlčecí doby, a tedy zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

V. Závěr a náklady řízení

[20] S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§110 odst. 1. s. ř. s.). V něm tento soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 8. září 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu