

# Vybraná judikatura NSS – správní řízení (správní trestání)

Ing. Mgr. Jan Strakoš, LL.M.



MINISTERSTVO  
PRŮMYSLU A OBCHODU

# Některé užitečné odkazy

- ➔ [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/cs/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/cs/)
- ➔ [eslp.justice.cz](https://eslp.justice.cz)
- ➔ <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=cs>
- ➔ <https://nsoud.cz>
- ➔ <https://osveta.nukib.cz/course/view.php?id=123>
- ➔ <https://kriminalita.policie.cz>

# Rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2023, č. j. 4 As 17/2023-34

- ➔ pro účely řešení přestupku na úseku živnostenského zákona (neoznačí sídlo nebo odštěpný závod) – v tomto rozsudku vyloženo, jak je splněna povinnost mít označené sídlo podnikatele
- ➔ Kasační stížnost žalobkyně **byla zamítnuta**
- ➔ rozhodnutím byla žalobkyně (WAI LUPE a.s.) uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 62 odst. 1 písm. k) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění zákona č. 527/2020 Sb. (dále jen „živnostenský zákon“), kterého se měla dopustit tím, že nejméně dne 22. 7. 2021 v 11:05 hodin a dne 30. 9. 2021 v 10:10 hodin v rozporu s § 31 odst. 2 živnostenského zákona nezajistila viditelné označení svého sídla na adrese Vaníčkova 1639, Kladno, obchodní firmou a identifikačním číslem osoby. Za tento přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 2.000 Kč. Žalobkyni byla dále uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

# Rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2023, č. j. 4 As 17/2023-34

- ➔ Ze spisového materiálu vyplývá, že správní orgán I. stupně zjistil v rámci úkonů předcházejících kontrole podle § 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), že se na adrese Vaníčkova 1639, Kladno, nachází rodinný dům, který není ve smyslu § 31 odst. 2 živnostenského zákona řádně označen jako sídlo žalobkyně. Označení totiž nebylo patrné na vstupních vrátkách, na oplocení, na fasádě domu, či za jeho okny. Vstupní branka byla zamčená a na zvonek nikdo uvnitř domu nereagoval. Jiný přístup na pozemek správní orgán nenalezl.
- ➔ Tyto úkony byly správním orgánem vykonány ve dnech 22. 7. 2021 v 11:05 hodin a 30. 9. 2021 v 10:10 hodin.
- ➔ Z následně provedené kontroly a skutečností zjištěných v rámci řízení o přestupku vyplynulo, že předmětné označení se nachází u vchodových dveří do domu, které nejsou vidět z ulice.
- ➔ Žalovaný vyvodil odpovědnost žalobkyně za přestupek zejména na základě teleologického výkladu § 31 odst. 2 živnostenského zákona. **Naznal, že požadavek tohoto ustanovení může být splněn pouze v případě, že je označení sídla viditelné z veřejně přístupného místa.** Takové označení pak splňuje účel tohoto ustanovení, a to transparentnost podnikatelského prostředí vůči orgánům státní správy a třetím osobám.

# Rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2023, č. j. 4 As 17/2023-34

- ➔ Žalobkyně v žalobě namítala, že žalovaný porušil zásadu materiální pravdy, zásadu vyšetřovací, principy právní jistoty a předvídatelnosti správních rozhodnutí. **Byla toho názoru, že její sídlo je řádně označeno ve smyslu § 31 odst. 2 živnostenského zákona. Ten totiž po podnikatelských subjektech nevyžaduje, aby bylo označení viditelné z veřejně přístupného místa.** Rovněž namítala, že vstupní branka k domu bývá normálně odemčená, a nic tedy osobám nebrání v přístupu ke vchodovým dveřím domu. Dále v žalobě uvedla, že správní orgány nerespektovaly svoji ustálenou rozhodovací praxi, kterou zavedly ve čtyřech dříve projednávaných případech. Správní orgány tuto námitku dříve zamítly, neboť případy, na které žalobkyně odkazovala, se týkaly společností sídlících ve víceúčelové stavbě s kancelářskými prostory, kdežto v projednávaném případě se jedná o sídlo společnosti v rodinném domě situovaném ve vilové čtvrti

# Rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2023, č. j. 4 As 17/2023-34

- ➔ **Krajský soud dal žalobkyni za pravdu v tom, že požadavek na viditelnost označení sídla může být splněn i za situace, kdy toto označení není viditelné z veřejně přístupného místa.** Takový požadavek totiž zákon výslovně neobsahuje a nelze takovou povinnost dovozovat pomocí jeho výkladu.
- ➔ **Je nutno rozlišovat mezi zákonnými požadavky na označení sídla a provozovny (§ 17 odst. 7 živnostenského zákona). Na označení provozovny zákon klade vyšší nároky, které nelze vztahovat na označení sídla. Musí být totiž označena nejen viditelně, ale i trvale a zvenčí.** Soud připustil, že označení sídla ztratilo v důsledku přijetí novější právní úpravy doručování (zřízení datových schránek osobám zapsaným v obchodním rejstříku) část svého významu. Nedá se však dovodit, že by byl požadavek na označení sídla obsoletní. Ne každou zásilku je totiž možné zaslat elektronicky. Řádné označení sídla je důležité i z hlediska ochrany spotřebitele. Tyto nedostatky pak sice lze zhojit prostřednictvím aplikace tzv. teorie sféry dispozice adresáta, jde však až o náhradní prostředek, který nenaplnuje primární účel právní úpravy doručování. Ani po orgánech veřejné správy nelze požadovat, aby jejich pracovníci byli při výkonu kontrolní činnosti nuceni přelézat plot a vykonávat „detektivní práci“.

# Rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2023, č. j. 4 As 17/2023-34

- ➔ Z ustanovení ŽZ byla následně zákonem č. 130/2008 Sb. vypuštěna část věty „pro účely doručování písemností“, neboť, jak plyne z důvodové zprávy, „již dříve byla ze zákona vypuštěna speciální úprava doručování“.
- ➔ Dle názoru soudu to však neznamená, že by sídlo přestalo plnit svoji funkci kontaktního místa s podnikatelem, jakož i funkci v rámci doručování. **Označení sídla tedy stále hraje důležitou roli v dosažitelnosti podnikajících subjektů a je rovněž důležité z důvodu předcházení vytváření zastřených a skrytých sídel. Parametry § 31 odst. 2 živnostenského zákona pak splní takové označení, které mohou dotčené osoby reálně a za přiměřených podmínek spatřit. Nemůže je splnit takové označení, které je skryté, nečitelné či umístěné na neobvyklém místě.** Soud cituje závěr Veřejného ochránce práv, ze kterého plyne, že požadavek označení sídla bude splněn i v případech, kdy je označení dostupné alespoň v době obvyklých otevíracích hodin. Dovedil, že viditelné je takové označení, ke kterému podnikatel zajistí přístup. Dále soud odkazuje na dle jeho názoru obdobnou právní úpravu jiných druhů označení obsaženou v dalších zákonech (např. zákon č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách, nebo zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě). Žalobkyně dle názoru soudu nepředložila žádný důkaz, který by vyvracel tvrzení žalovaného o zamčené brance. Dle soudu bylo prokázáno, že v době kontroly byla branka zamčená, a označení sídla tedy nemohlo být považováno za viditelné ve smyslu § 31 odst. 2 živnostenského zákona.

# Rozsudek **NSS** ze dne 11. 5. 2016, č. j. 2 As 13/2016 - 36 ke krajní nouzi

- ➔ Smyslem krajní nouze je **ochrana významnějšího zájmu obětováním zájmu méně významného**. Při kolizi rovnocenných zájmů je třeba zdržet se jednání odvracejícího nebezpečí. K vyloučení protiprávnosti jednání jinak vykazujícího znaky přestupku musí být tedy splněny tři základní podmínky, kterými jsou
- (1) existence nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem,
  - (2) skutečnost, že tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil (podmínka proportionality),
  - (3) a že toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak (podmínka subsidiarity)



# Rozsudek **NSS** ze dne 31.1.2023, č. j. 7 As 264/2021 - 46 vyloučení jednání v krajní nouzi

- ➔ situace: obviněný řídil motorové vozidlo tovární značky SEAT IBIZA, registrační značky X ačkoli řidičské oprávnění mu bylo pozastaveno exekučním příkazem podle exekučního řádu
- ➔ obviněný se hájil tvrzením, že za volant usedl v důsledku krajní nouze, neboť jej sousedka požádala, aby jí přivezl urychleně klíče, protože si omylem zabouchla dveře a uvnitř zůstalo velmi malé dítě

# Rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2021, č. j. 1 As 162/2021-33 k přičetnosti

- „**přičetnost**“ definovaná zákonem o přestupcích je kategorií fakticky totožnou s „přičetností“ upravenou trestním zákoníkem
- lze tedy při posuzování této součásti odpovědnosti pachatele za přestupek též vycházet z odborné trestněprávní literatury, případně následovat ustálenou judikaturu trestních soudů k otázce přičetnosti
- samotný pojem duševní porucha je velice obecný a právem rigidně neuchopený (nedefinovaný). Zákonodárce sice nabízí taxativní výčet duševních poruch, jejich definici však neuvádí, přestože samy vybízejí (s ohledem na svou obecnost – neurčitost) k dalšímu upřesnění, a přidává „sběrnou“ kategorii v závěru („jiná těžká duševní nebo sexuální odchylka“). Je proto nutné důsledně vycházet ze smyslu a účelu ustanovení zákona o přestupcích upravujícího nepřičetnost a „zřetelné odchylky od stavu duševního zdraví a rovnováhy“, které způsobily vymizení jednoho či obou kritérií přičetnosti (rozumového a volního), hodnotit ad hoc (zejména po vyjádření znalce) jako duševní poruchy dle § 19 zákona o přestupcích.

# K objektivní odpovědnosti

- NSS 4 As 28/2006 - POZOR – objektivní odpovědnost právnické osoby neznamená, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty přestupku!!!
- NSS 10 As 241/2019 – v bodech 23-28 NSS vyslovil, že objektivní povaha odpovědnosti nebrání správnímu orgánu, aby zavinění (ať již nedbalostní nebo dokonce úmyslné) v nějakém případě shledal a vyvodil z něj pro věc další důsledky (např. pro konkrétní výměru pokuty) – obdobně NSS 10 As 254/2019-35

# Rozsudek **NSS** ze dne 21. 3. 2023, č. j. 8 As 265/2021-74

- ➔ **Právní věta:**
- ➔ **I. Organizační složka právnické osoby (odštěpný závod, pobočka), ve smyslu § 503 občanského zákoníku (resp. dříve § 7 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku), nemá právní osobnost, a tedy ani způsobilost být účastníkem řízení. Tu jí v oblasti správního trestání nepřiznává ani žádný zvláštní zákon.**
- ➔ **II. Zahájení správního řízení ve věci přestupku s organizační složkou právnické osoby, tedy s non-subjektem, a nikoli se samotnou právnickou osobou, nezakládá překážku věci zahájené (litispendence) ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu.**

# Rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2023, č. j. 8 As 265/2021-74

## ➔ Z rozsudku:

- ➔ [26] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, (účinný v době údajného spáchání skutku a také ke dni 6. 12. 2016) zvláštní právní úpravu postavení organizačních složek neobsahoval. Není tomu tak ani v případě zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2017. Výjimkou je toliko dílčí otázka přičitatelnosti upravená v § 20 odst. 1, podle kterého za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby. Toto ustanovení tedy naopak předpokládá, že i pokud zvláštní právní předpis stanoví určitou povinnost organizační složce, pro účely přestupkového řízení se jako na pachatele hledí na právnickou osobu.
- ➔ [27] Je proto třeba vycházet z obecného přístupu, dle kterého **organizační složka nemá na poli správního trestání hmotněprávní ani procesněprávní subjektivitu**. S tím také souvisí, zda lze písemnosti a rozhodnutí jí adresované považovat za akty eventuálně pouze „nepřesně označené“, či zda jsou tyto akty stiženy závažnější vadou...

## Rozsudek KS v Praze ze dne 26. 9. 2022, sp. zn. 47 A 8/2022 – přerušení promlčecí doby

- Příkaz podle § 90 ZOP, který správní orgán vydal poté, co obviněný z přestupku podal proti příkazu vydanému v témže řízení včasný a přípustný odpor, není nicotným rozhodnutím. I příkaz, který nebyl vydán v souladu se zákonem, může přerušit běh promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. b) ZOP.

# Rozsudek **NSS** ze dne 24. 4. 2023, č. j. 8 As 295/2021-35

- ➔ Účinky spočívající v přerušení běhu promlčecí (prekluzivní) doby má rozhodnutí, jímž byl obviněný uznán vinným [§ 32 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich], nehledě na to, že bylo později zrušeno v odvolacím řízení pro nezákonnost. To by neplatilo pouze za situace, že by šlo o rozhodnutí nicotné, či rozhodnutí ryze formální, učiněné jen ve snaze zabránit možnému promlčení přestupku bez skutečné ambice aktivně vést řízení proti obviněnému z přestupku.

# Rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2020, č. j. 1 As 80/2020 - 36

## kritéria pro uložení správního trestu

- „účelem § 37, resp. § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je mimo jiné dát správním orgánům demonstrativní kritéria k potřebné individualizaci ukládané sankce tak, aby nebyla arbitrární a pouze obecně odůvodněná. Trestání za běžné přestupky typu překročení nejvyšší dovolené rychlosti má být v zásadě rutinní, časově nenáročnou záležitostí, která předpokládá rychlé a efektivní vyřešení celé věci. Toho není možno dosáhnout nepřiměřeným zvyšováním požadavků kladených na správní orgány při odůvodňování výše uložené sankce, např. požadavkem na zohlednění technického stavu vozidla či pozemní komunikace.“



# Zohlednění (správně nastaveného) compliance programu jako polehčující okolnosti při ukládání správ. trestu PO?

- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložil soutěžiteli Z – TRADE s. r. o. za uzavírání zakázaných dohod o přímém určení cen pro další prodej pokutu ve výši 17 649 000 korun.
- Pokuta byla Úřadem snížena.
- Úřad poprvé v historii při stanovování výše pokuty vzal v úvahu, že soutěžitel zavedl tzv. compliance program.

# Rozsudek NSS ze dne 31.3.2021, č.j. 6 As 255/2020-40

- Ustanovení § 46/2 ZOP (určující splatnost pokuty) nelze analogicky aplikovat na ukládání povinnosti obviněnému nahradit náklady řízení paušální částkou. Je věcí správního uvážení, jakou lhůtu splatnosti správní orgán k náhradě nákladů řízení stanoví.

# Rozsudek NSS ze dne 5.4.2023, č. j. 4 As 67/2023-27

- 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?
- 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.

# Rozsudek NSS ze dne 5.4.2023, č. j. 4 As 67/2023-27

- [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.

# Rozsudek NSS ze dne 5.4.2023, č. j. 4 As 67/2023-27

- [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).

# Rozsudek NSS ze dne 5.4.2023, č. j. 4 As 67/2023-27

- [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). Dovedil, 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 nepřislušným.
- [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.

# Rozsudek NSS ze dne 5.4.2023, č. j. 4 As 67/2023-27

- [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 nevyklučuje, 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.

# Rozsudek NSS ze dne 5.4.2023, č. j. 4 As 67/2023-27

- 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.



# Rozsudek NSS ze dne 5.4.2023, č. j. 4 As 67/2023-27

- [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).**

# Rozsudek NSS ze dne 5.4.2023, č. j. 4 As 67/2023-27

- 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.**

# Rozsudek NSS ze dne 5.4.2023, č. j. 4 As 67/2023-27

- [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.

# Rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2022, č. j. 1 As 168/2022-30 provedení rekognice v přestupkovém řízení

- ➔ Právní věta:
- ➔ V řízení o přestupcích podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, lze provést rekognici podle fotografií a její výsledky použít jako důkaz, a to za analogického použití § 104b trestního řádu. Správní orgán však musí dodržet pravidla podle trestního řádu, pokud jde o počet osob na fotografiích, jejich podobnost, výslech svědků před vlastní rekognicí a nepřipustnost jejího opakování.

# Některé praktické rozsudky NSS

- po zrušení příkazu na základě podaného odporu dle NSS nevzniká správnímu orgánu sdělit obviněnému (znovu) obvinění (NSS 1 As 79/2015)
- rozsudek NSS ze dne 28.5.2021, č.j. 1 As 286/2020-38 – nedodržení pořádkových lhůt pro vydání rozhodnutí je vadou, avšak tato vada nemá vliv na zákonnost rozhodnutí
- v oznámení musí být mj. popis skutku, tzn. musí být vymezeno i kdy (alespoň přibližně, nemusí být na sekundu přesně – mj. viz **NSS 10 As 127/2020**), kde a jak se co stalo

# Některé praktické rozsudky NSS

- rozsudek NSS ze dne 27.5.2021, č.j. **1 As 378/2020-36** - svědek neurčuje, za jakých podmínek přijde a podá výpověď
- **Rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010 – 76 – právní věta:**
- *Poučovací povinnost správních orgánů v řízení, která vedou, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Do poučovací povinnosti však již nepatří návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku.*

# Některé praktické rozsudky NSS

- ➔ rozsudek NSS ze dne 23.4.2020, č.j. **8 As 142/2019-39**: *Úkolem správních orgánů ani soudů není vyjádřit se ke všem dílčím námitkám účastníka, ale vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace.*
- ➔ **NSS 8 As 190/2018-53** – zjevně nereálné verze tvrzení obviněného nemusí správní orgán vůbec zohlednit
- ➔ **NSS 2 As 52/2020-48 (bod 14)**
- ➔ pokud je účastník zcela pasivní z hlediska navrhování důkazů před správními orgány a začne být aktivní až před správním soudem
- ➔ soud může přistoupit k doplnění dokazování ve vztahu k tomu, co stěžovatel zpochybňuje teprve v žalobě; soud však není povinen provádět znovu celé dokazování
- ➔ soud pouze doplní důkaz, resp. provede je

# Doložení plné moci

- ➔ **plná moc vystavená den po uplynutí lhůty pro podání odporu** (např. příkaz jako 1 úkon v řízení je doručen obviněnému fikcí dne 18.6.2022, odpor lze podat ještě 26.6.2022, odpor podá zmocněnec dne 25.6.2022 bez doložení plné moci, na výzvu správního orgánu plnou moc doloží v červenci 2022, kdy tato je datována dnem (kdy byla vystavena) 27.6.2022)
- ➔ **rozsudek NSS ze dne 11.8.2015, č.j. 6 As 100/2015-37 - skutečnost, že později předložený originál plné moci nese pozdější datum, než procesní úkon zmocněnce, není rozhodná pro posouzení existence zmocnění v době, kdy byl procesní úkon v zastoupení učiněn. Písemné vyhotovení plné moci je toliko potvrzením o existenci zmocnění, nikoli dvoustrannou smlouvou, jež by zmocnění zakládala pouze do budoucnosti**
- ➔ (obdobně rozsudky NSS č.j. 2 As 9/2007-54: *datum sepsání plné moci není rozhodující především s ohledem na princip, že pokud účastník předloží plnou moc dodatečně, jsou jím tak schváleny i ty úkony učiněné v řízení zástupcem účastníka, k nimž došlo před podpisem plné moci - anebo dále viz 4 As 26/2018-23)*



# Použitelnost plné moci v přezkumném řízení?

- ➔ **rozsudek NSS ze dne 10.1.2022, č.j. 3 As 365/2019 - 41**, podle něhož plná moc udělená pro zastupování v řízení před správním orgánem 1. a 2. stupně **je nepoužitelná pro zastupování v přezkumném řízení**
- ➔ "Podle § 95 odst. 4 správního řádu sice platí, že [ú]častníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci, to však bez dalšího neznamena, že plná moc udělená pro určitý typ řízení se automaticky vztahuje na všechna další správní řízení týkající se stejného předmětu. Stěžovatelem byla v souladu s § 33 odst. 2 písm. b) správního řádu udělena dne 19. 6. 2017 plná moc společnosti ODVOZ VOZU s.r.o. k jeho zastupování ve správním řízení, které vedl Magistrát města České Budějovice ve věci tehdejšího správního deliktu provozovatele vozidla dle § 125f zákona o silničním provozu, označeném spisovou značkou So/11822, Zn. 5844/17 Ha. Plná moc byla udělena rovněž k úkonům souvisejícím. Z textu plné moci vyplývá, že plná moc byla udělena jen pro určité řízení. Jelikož je přezkumné řízení samostatným jiným typem správního řízení, které navazuje na řízení pravomocně ukončené, plná moc se na něj již nevztahovala a Ministerstvo dopravy tak správně zaslalo své rozhodnutí přímo účastníku řízení."

# Omluva z ústního jednání

- ➔ rozsudek NSS ze dne 22.2.2021, č.j. **6 As 366/2020 - 24** - k výkladu § 80 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb.; konkrétně k omluvě advokáta z nařízeného ústního jednání (tato nebyla správním orgánem akceptována; mj. je v rozsudku výslovně uvedeno: **z žádného zákonného ustanovení ani soudního rozhodnutí nevyplývá, že první omluvu musí správní orgány bez dalšího akceptovat**; závěr, že kolize dvou jednání právního zástupce obviněného z přestupku není důvodnou omluvou, plyne z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu)

# Podklady z internetu

- ➔ **rozsudek NSS 1 As 33/2011:** „I. Správní orgán nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti. Naproti tomu musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známe tzv. úřední skutečnosti ( § 50 odst. 1 správního řádu z roku 2004). II. Pokud správní orgán nezachytí stav internetové stránky, kterou vzal v potaz pro své rozhodování, ať již tiskem nebo uložením na elektronický nosič dat, znemožní tak správnímu soudu úkol vycházet při přezkumu rozhodnutí ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Je proto nezbytné, aby důkazy z internetu, které správní orgán nashromáždí, byly přezkoumatelně označeny datem svého pořízení.“
- ➔ **rozsudek NSS 9 As 100/2014** – e-mail jako podklad pro vydání rozhodnutí

# Chybějící podpis na odporu

- ➔ **rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2019, č. j. 2 As 38/2018-36** – chyběl-li v dané věci podpis obviněného na podaném odporu a **nebyla-li tato vada přes výzvu odstraněna**, jelikož obviněný doplnil toliko fotokopii podpisu (resp. celého podání), předmětný odpor nevyvolal žádné právní účinky a příkaz o uložení pokuty nabyl právní moci

# Řízení o odvolání

- **rozsudek NSS ze dne 19.1.2022, č.j. 6 As 7/2021 – 32**
- "Se stěžovatelem nutno souhlasit, že obviněný z přestupku má právo navrhopvat důkazy na svou obhajobu po celou dobu řízení. Na řízení o odvolání v přestupkových věcech nedopadá koncentrace řízení, neboť podle § 97 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, obviněný může v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti nebo důkazy. Zároveň však platí, že i ohledně těchto důkazů je správní orgán oprávněn rozhodnout, že navržený důkaz neprovede, a v takovém případě je povinen v rozhodnutí odůvodnit, proč k provedení navrženého důkazu nepřistoupil."

# Řízení o odvolání

- ➔ **Rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2019, č. j. 1 As 447/2018-46** – mj. k namítané vadě výroku, spočívající v údajném omezení účastníka na způsobu pokuty platby pokuty – fakt že správní orgán ve výroku stanovil pokutu a náklady řízení, které je účastník povinen uhradit na účet správního orgánu, a nezmínil další možnosti úhrady, nevyvolává nutnost zrušení jeho rozhodnutí, NSS se ztotožňuje s KS, že uvedená část výroku je pouze informativní; výrok dle § 68 odst. 2 SŘ tuto informaci obsahovat nemusí
- ➔ **Rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2019, č. j. 6 As 124/2019-30** – rušit rozhodnutí jenom proto, že správní orgán prvního stupně uvedl, že postihl obviněného za „přestupek“ (nikoliv správně za přestupky) ve společném řízení nedává smysl, pokud je z obsahu výroku – popisu skutku – toto jednoznačně zřejmé; chybějící odkaz na konkrétní paragraf ve výroku rozhodnutí je vadou, ale ne tak závažnou

# Přezkumné řízení - § 100 ZOP

- Konkurence řízení o přestupku a trestního řízení – k tomu **rozsudek KS v Praze ze dne 10. 2. 2021, sp. zn. 44 A 58/2019**: „I. Důvod pro zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku postupem podle § 100 odst. 1 ZOP je dán relevantním důkazem (např. znaleckým posudkem) o tom, že skutek hodnocený jako přestupek mohl být trestným činem, třebaže pachatel správnímu orgánu předložil jiné důkazy, které by mohly svědčit o opaku.“
- „II. I pouhá pravděpodobnost, že skutek byl trestným činem, je důvodem k tomu, aby orgány činné v trestním řízení dostaly přednost pro vydání rozhodnutí o věci samé, neboť přestupky jsou vůči trestným činům subsidiární (§ 5 ZOP).“
- Protikladem k výše uvedenému závěru je rozsudek KS v Brně ze dne 7. 9. 2022, č.j. 41 A 32/2022-30, v rámci něhož KS konstatoval, že správní orgány jsou v přezkumném řízení povinny samy, bez ohledu na zásadu uvedenou v § 57 odst. 1 písm. c) SŘ posuzovat, zda skutečnosti, které vyšly najevo, odůvodňují posouzení skutku jako trestného činu

# Datové schránky

- ➔ Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, rozlišuje **čtyři typy datových schránek** (datovou schránku orgánu veřejné moci, fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby), přičemž umožňuje, aby tentýž subjekt byl držitelem více typů datových schránek
- ➔ Lze akceptovat situaci, kdy fyzická osoba v řízení o přestupku podá správnímu orgánu odvolání (či jiné podání) ze své datové schránky fyzické osoby podnikající ???



# Datové schránky – stanovisko MV

- ➔ Podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb. - úkon učiněný osobou uvedenou v § 8 odst. 1 až 4 zákona nebo pověřenou osobou, pokud k tomu byla pověřena, prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako úkon učiněný písemně a podepsaný, ledaže jiný právní předpis nebo vnitřní předpis požaduje společný úkon více z uvedených osob.
- ➔ Tato podmínka je splněna i v případě, kdy úkon vztahující se k jednomu statusu učiní subjekt prostřednictvím datové schránky vztahující se k jinému statusu téhož subjektu (tedy i např. pokud fyzická osoba ve věci, která se netýká její podnikatelské činnosti, činí vůči správnímu orgánu úkon prostřednictvím své datové schránky podnikající fyzické osoby).
- ➔ Současně je třeba zdůraznit, že s faktem, že je úkon, který jinak vyhovuje všem požadavkům stanoveným právními předpisy, učiněn prostřednictvím datové schránky jiného typu, právní řád nespojuje jeho neúčinnost. S ohledem na výše uvedené **lze učinit závěr, že provedení úkonu pomocí „nesprávného“ typu datové schránky subjektu je sice věcí nežádoucí, přesto, jsou-li splněny další požadavky právních předpisů na tento úkon, je materiálně perfektním.**

# Datové schránky – stanovisko MV

- ➔ Skutečnost, že na účinky úkonu subjektu nemá užití „nesprávného“ typu datové schránky tohoto subjektu vliv, nicméně nelze chápat tak, že správní orgán může do tohoto „nesprávného“ typu datové schránky ve stejné věci následně doručovat (tedy např. fyzické osobě ve věci, která se netýká její podnikatelské činnosti, nelze zaslat písemnost do datové schránky podnikající fyzické osoby, i kdyby ji tato fyzická osoba dříve v této věci využila).
- ➔ Dle ustálené judikatury NSS je při doručování datovými schránkami nezbytné rozlišovat typ datové schránky a povahu doručované písemnosti v závislosti na roli a postavení adresáta, jehož se písemnost týká. Pro dodržení zákonného postupu musí povaha písemnosti odpovídat typu datové schránky, do níž má být doručováno, a roli adresáta v řízení. Nemá-li účastník zřízení typ datové schránky odpovídající povaze doručované písemnosti, bude se účastníkovi doručovat tak, jako by neměl datovou schránku zřízenou (vizte např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 5/2013-50 ze dne 21. listopadu 2013 nebo 8 As 109/2015-38 ze dne 6. ledna 2016).
- ➔ Co se týče účinků případného doručení do „nesprávného“ typu datové schránky subjektu, Nejvyšší soud ve svém stanovisku PlsN 1/2015 uvedl: *„V případě, že písemnost byla adresátu doručována do „nepříslušné“ datové schránky, lze ji pokládat ... za doručenu tehdy, jestliže do „nepříslušné“ datové schránky byla doručena (způsobem uvedeným v ustanovení § 17 odst. 3 zákona o elektronických úkonech) osobě, která by měla s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k doručované písemnosti též v „příslušné“ datové schránce, popřípadě adresátu, který je fyzickou osobou, nebo osobám oprávněným jednat (vystupovat) ve sporu nebo v jiné právní věci před soudem za adresáta, který je právnickou osobou, státem, obcí nebo vyšším územně samosprávným celkem.“* **Byť tedy mohou za okolností popsanych výše i při doručování do „nesprávného“ typu datové schránky nastat účinky doručení, jedná se o nesprávný úřední postup, proti němuž se lze bránit stížností podle ustanovení § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Uznání stížnosti za důvodnou však nebude mít žádný vliv na samotné účinky doručení písemnosti, mělo by však vést k zamezení opakování takového postupu ze strany správního orgánu i v budoucnu.**

# Děkuji za pozornost

[strakosj@mpo.cz](mailto:strakosj@mpo.cz)



MINISTERSTVO  
PRŮMYSLU A OBCHODU