



MINISTERSTVO VNITRA
Sekretariát poradního sboru ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 58

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2007

Rozhodnutí v řízení o správním deliktu po uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání správního deliktu

I. Pokud v průběhu řízení o jiném správním deliktu uplynula prekluzivní lhůta pro projednání jiného správního deliktu, řízení správní orgán zastaví usnesením podle § 66 odst. 2 správního řádu při analogickém použití § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona. V případě přestupkového řízení se řízení zastaví rozhodnutím podle § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona.

II. Po uplynutí prekluzivní lhůty může správní orgán pravomocné meritorní rozhodnutí nebo jeho část, pokud by shledal nezákonnost tohoto rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, zrušit a řízení zastavit. Pokud budou tímto způsobem zrušeny některé výroky o vině ve společném rozhodnutí, může správní orgán změnit výrok o trestu. Tato změna nesmí být v neprospěch účastníka řízení.

III. Pokud po vydání rozhodnutí v řízení o správním deliktu uplynula prekluzivní lhůta, avšak toto rozhodnutí dosud nenabylo právní moci, musí být takové rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno.

Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval otázkou, jakým způsobem má správní orgán rozhodnout v případě, že již uplynula prekluzivní lhůta pro projednání správního deliktu.



Právní předpisy upravující správní trestání omezují pravomoc správních orgánů projednat správní delikt a udělit pachateli za jeho spáchání sankci prekluzivními lhůtami. Tyto lhůty mohou být stanoveny různým způsobem, jednak jako lhůty subjektivní (pro počátek běhu lhůty je rozhodné, kdy se o správním deliktu dozvěděl správní orgán), ale vždy musí být stanovena lhůta objektivní (počíná běžet dnem spáchání správního deliktu). Dále právní předpisy stanoví prekluzivní lhůty pro projednání správního deliktu nebo pro zahájení řízení o správním deliktu. Pokud jsou pro projednání správního deliktu stanoveny právním předpisem obě lhůty, musí být správní delikt projednán (popřípadě musí být zahájeno správní řízení) ve lhůtě subjektivní, avšak nikdy nelze překročit objektivní lhůtu pro projednání správního deliktu. Obdobně v případě prekluzivních lhůt pro zahájení řízení o správním deliktu musí být toto řízení zahájeno ve lhůtě subjektivní, avšak nelze překročit objektivní lhůtu. Prekluzivní lhůty pak běží nezávisle na tom, zda probíhá správní řízení či nikoliv. Právní předpisy mohou stanovit, ve kterých případech prekluzivní lhůty neběží¹. Obecnou úpravu prekluze ve vztahu k přestupkům upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů².

Smyslem prekluze je v tomto případě časové omezení pravomoci správních orgánů sankcionovat protiprávní jednání osob a posílení jejich právní jistoty (z těchto důvodů je prekluze obvyklá v rámci právní úpravy správního práva trestního a je upravena rovněž v trestním právu). Uplynutím prekluzivní lhůty tak zaniká delikt ní odpovědnost osob. Z toho důvodu je třeba výše uvedený výraz „projednat“ chápat tak, že v prekluzivní lhůtě musí rozhodnutí o správním deliktu nabýt právní moci (tím spíše nelze zahájit řízení). Teprve právní mocí nastávají právní účinky rozhodnutí, a proto lze věc považovat za projednanou pouze v případě, kdy rozhodnutí nabylo právní moci.

¹Podle § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží.

²Podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona nelze přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Dále § 20 odst. 2 přestupkového zákona, podle něhož lhůta podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona neběží po dobu, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.



1.

Uplynutí prekluzivní lhůty má vzhledem k výše uvedenému podstatný vliv na probíhající řízení³ o správním deliktu, ale rovněž na případný přezkum pravomocných rozhodnutí o správním deliktu. Pokud by v průběhu řízení o správním deliktu (ať už řízení před správním orgánem prvního stupně nebo odvolacím správním orgánem) uplynula prekluzivní lhůta (pouze lhůta odkazující na projednání správního deliktu či uložení sankce, nikoliv lhůta vázaná na zahájení řízení), nebylo by možné správní delikt dále meritorně projednávat (viz výše), ale správní orgán by musel řízení zastavit. V případě přestupkového řízení se řízení zastaví rozhodnutím podle § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona. V případě řízení o jiném správním deliktu se řízení zastaví usnesením podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., které se pouze poznamená do spisu.

Zvláštní situace ve vztahu k uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání správního deliktu v řízení nastane, pokud se koná společně řízení o více správních deliktech. V případě jednočinného souběhu nelze při uplynutí prekluzivní lhůty ve vztahu k jednomu ze správních deliktů řízení zastavovat, neboť předmětem řízení je skutek, nikoliv jeho jednotlivá právní kvalifikace (viz závěr č. 47). Pokud by v případě vícečinného souběhu správních deliktů v průběhu správního řízení uplynula prekluzivní lhůta u některého z nich, bylo by třeba v souladu s výše uvedeným řízení o tomto správním deliktu zastavit, a dále rozhodovat pouze o zbývajících správních deliktech.

Zvláštní situace nastává v případě, kdy po vydání rozhodnutí uplynula prekluzivní lhůta, avšak rozhodnutí dosud nenabýlo právní moci. Správní řízení je ukončeno až v okamžiku, kdy rozhodnutí, kterým se končí, nabýlo právní moci. Správní orgán je však rozhodnutím vázán od jeho vydání, nikoliv od právní moci, z čehož vyplývá, že vydané rozhodnutí nemůže sám o sobě změnit. Z toho důvodu není možné, byt' řízení dosud nebylo ukončeno, toto řízení pouze zastavit. Proto v případě, že proti takto vydanému

³ Vzhledem k právním důsledkům prekluze má uplynutí prekluzivní lhůty význam i pro zahájení řízení, kdy po uplynutí prekluzivní lhůty nelze zahájit řízení o deliktu, neboť odpovědnost potenciálních účastníků řízení zanikla.



rozhodnutí bude podáno odvolání, odvolací správní orgán rozhodnutí zruší a řízení zastaví podle § 90 odst. 4 správního řádu. V případě, že proti tomuto rozhodnutí nebylo podáno odvolání, musí být zrušeno a řízení zastaveno v rámci přezkumného řízení. Pokud by se tato situace týkala pouze části správních deliktů projednávaných ve společném řízení, postupoval by správní orgán výše uvedeným způsobem pouze ve vztahu k výrokům o správních deliktech, u kterých uplynula prekluzivní lhůta.

2.

Uplynutím prekluzivní lhůty rovněž zaniká možnost správního orgánu postupy podle správního řádu (např. přezkumné řízení, obnova řízení) zasahovat do pravomocného rozhodnutí v neprospěch účastníka, neboť ve smyslu výše uvedeného zaniklo právo vyvozovat z jeho protiprávního jednání právní důsledky⁴. To platí i v případě lhůt vázaných na zahájení řízení o správním deliktu, neboť zahájením přezkumného řízení nebo obnovou řízení je znovu zahájováno řízení o správním deliktu (správní delikt je projednáván⁵). Přitom lze vycházet z toho, že v prekluzivní lhůtě musí rozhodnutí o správním deliktu nabýt právní moci a toto rozhodnutí musí být v souladu se zákonem, respektive musí být zahájeno řízení o správním deliktu. Odstraňování právních vad pravomocného rozhodnutí nemůže být, pokud tak výslovně nestanoví zákon (viz § 41 soudního řádu správního), důvodem pro prodloužení prekluzivní lhůty, neboť by se tím podstatně snižoval její význam, kterým je zachování právní jistoty dotčených osob. V opačném případě by se prekluzivní lhůta fakticky prodlužovala o lhůty pro provádění mimořádných opravných prostředků podle správního řádu. Jak je uvedeno výše, prekluzivní lhůta časově omezuje pravomoc správních orgánů sankcionovat protiprávní jednání. V souladu se zásadou ochrany práv dotčených osob a s principy právního státu lze však připustit zrušení pravomocného rozhodnutí o uložení pokuty i po uplynutí prekluzivní lhůty, neboť uplynutí této lhůty nemůže ospravedlnit nezákonnost rozhodnutí a nejedná se o sankci za protiprávní jednání.

⁴ obdobně viz Červený, Z., Šlauf, V.: Přestupkové právo, Praha, Linde 2002. Tento účinek uplynutí prekluzivní lhůty má zajistit výše zmiňovanou právní jistotu dotčených osob.

⁵ Výjimkou je situace, kdy je přezkumné řízení zastaveno podle § 97 odst. 1 správního řádu nebo kdy není vyhověno žádosti o obnovu řízení.



Obdobným způsobem je třeba přistupovat i k soudnímu přezkumu rozhodnutí správních orgánů o správních deliktech a sankcích za ně uložených. Tato rozhodnutí jsou soudně přezkoumatelná i po uplynutí prekluzivní lhůty pro projednání správního deliktu, neboť právo na soudní ochranu nemůže být uplynutím prekluzivní lhůty pro projednání deliktu dotčeno. Pokud před podáním žaloby ke správnímu soudu neuplynula prekluzivní lhůta, po dobu soudního řízení neběží (viz poznámka č. 1). Pokud soud shledá žalované rozhodnutí nebo jemu předcházející řízení nezákonným, zruší jej a věc vrátí k dalšímu řízení bez ohledu na běh prekluzivní lhůty a to i v případě, že bylo rozhodováno o více správních deliktech ve společném řízení⁶.

3.

Z výše uvedeného lze dovodit, že po uplynutí prekluzivní lhůty může správní orgán v přezkumném řízení rozhodnutí o vině za spáchání správního deliktu a o sankci za tento delikt uložené, pokud by shledal nezákonnost tohoto rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, pouze zrušit a řízení zastavit. V případě rozhodnutí (nebo usnesení) o zastavení řízení postačí, pokud bude v rámci přezkumu změněn důvod pro zastavení řízení.

Pokud by bylo přezkoumáváno pravomocné společné rozhodnutí o více správních deliktech (v přezkumném řízení nebo při obnově řízení) a byla by shledána nezákonnost takového rozhodnutí nebo jemu předcházejícího řízení, mohl by správní orgán po uplynutí prekluzivní lhůty (u všech deliktů) takové rozhodnutí nebo jeho část zrušit

⁶ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 34/95 (SJS 727/2000) - Rozhodl-li správní orgán o uložení pokuty podle zákona o státní správě ve vodním hospodářství jedinou částkou za více samostatných správních deliktů, musí soud – přisvědčí-li třeba jen v jediném bodě – zrušit celé rozhodnutí a věc vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 soudního řádu správního). Soud nemůže v takovém případě žalobu z části zamítnout, byť by bylo lze z odůvodnění rozlišení samostatných správních deliktů a výši za ně uložené pokuty seznat. Toto stanovisko doplňuje ještě judikát SJS 434/1999 – Soud nemůže nahradit diskreční oprávnění správního úřadu vlastní volnou úvahou a nemůže dospět k závěru, že zbývající porušení zákona uložení pokuty v dostatečné výši odůvodňují; tím by si osoboval pravomoc orgánu exekutivy, která mu nenáleží. Z výše uvedeného lze tedy dovodit, že pokud je ve společném rozhodnutí rozhodování o více správních deliktech a je ukládán souhrnný trest, musí správní soud, pokud vyhoví některému z žalobních návrhů zrušit celé rozhodnutí. To platí i v případě, kdy je rozhodováno po uplynutí prekluzivní lhůty.



a řízení zastavit popřípadě změnit výrok o trestu⁷. To platí i v případě jednočinného souběhu. Pokud správní orgán zruší pouze část rozhodnutí (jen některé výroky o vině za spáchání správního deliktu), pak v této části řízení zastaví a popřípadě změní výrok o trestu. Pokud správní orgán zjistí právní vady výroku o trestu za spáchané správní delikty, pak tento výrok změní. Výrok o trestu však může být vzhledem k výše uvedenému změněn pouze ve prospěch účastníka řízení.

⁷ Viz judikáty v poznámce č. 6, které nepřímo připouštějí rozhodování o trestu po plynutí prekluzivní lhůty. Soud zruší celé rozhodnutí jen z toho důvodu, že nemůže posoudit výši uložení sankce, tedy nemůže naradit správní uvážení správního orgánu. Dále lze vycházet z toho, že vzhledem k zásadám ukládání úhrnných trestů případně modifikovaný trest nebude vyšší než pravomocně uložený trest a tedy nebude po uplynutí prekluzivní lhůty rozhodováno v neprospěch účastníka řízení.