



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

žalobkyně: **městská část Praha 4**
sídlem Antala Staška 2059/80b, 140 46 Praha 4

proti

žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 3. 2018, č. j. ÚOHS-R84/2017/VP-07299/2018/310/TFr

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 3. 2018, č. j. ÚOHS-R84/2017/VP-07299/2018/310/TFr, a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 20. 4. 2017, č. j. ÚOHS-S0363/2012/VP-12819/2017/420/VHo, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda“) rozhodnutím ze dne 9. 3. 2018, č. j. ÚOHS-R84/2017/VP-07299/2018/310/TFr, zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2017, č. j. ÚOHS-S0363/2012/VP-12819/2017/420/VHo. Podle tohoto rozhodnutí se žalobkyně dopustila přestupku podle § 8a odst. 2 písm. b) zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje (dále jen „zákon č. 215/2004 Sb.“), neboť při zaznamenání údajů o celkem devíti poskytnutých podporách malého rozsahu nedodržela zákonem stanovenou lhůtu pro zápis podpor malého rozsahu do centrálního registru podpor dle § 3a odst. 4 téhož zákona. Za toto jednání žalovaný uložil žalobkyni pokutu ve výši 7 900 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Proti rozhodnutí předsedy podala žalobkyně včas žalobu. Namítla, že žalovaný ani předseda se nezabývali tím, zda došlo ke zvýhodnění příslušných podniků a zjevně vyšli z toho, že již samotné poskytnutí podpory znamená takové zvýhodnění. Tento znak skutkové podstaty přestupku tak nebyl prokázán.
3. Podle žalobkyně se v daném případě nemůže jednat o pokračující přestupek, neboť zde nebyl jednotný záměr pachatele – za žalobkyni prováděla záznamy do centrálního registru podpor celá skupina zaměstnanců, přičemž se střídaly případy, kdy byla podpora zapsána včas, s případy opožděného zápisu. Pokračování by bylo možno dovozovat pouze v případě podpor poskytnutých příjemcům ve stejný den. V této souvislosti správní orgány nezdůvodnily, proč neprovedly žalobkyní navrhovaný důkaz listinou „Záznamy MČ Praha 4 v Registru de minimis“.
4. Žalobkyně též argumentovala, že se v daném případě nejedná o trvalý přestupek, nýbrž o jednorázový přestupek, který je spáchán uplynutím pátého pracovního dne ode dne poskytnutí podpory. Poukazuje k tomu na doktrínu, judikaturu a gramatický a logický výklad zákona č. 215/2004 Sb. Pokuta navíc nebyla uložena za to, že v určitém časovém úseku chyběl v centrálním registru podpor malého rozsahu údaj o poskytnuté podpoře malého rozsahu nebo že byl zapsán až k určitému datu, což by svědčilo závěru o trvalém přestupku.
5. Odpovědnost za přestupek dle žalobkyně zanikla, neboť došlo k jeho promlčení v tříleté promlčecí době. V této souvislosti poukazuje na § 8b odst. 4 zákona č. 215/2004 ve znění zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (dále jen „zákon č. 183/2017 Sb.“), podle nějž se na řízení dle zákona č. 215/2004 Sb. nepoužije § 32 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“). Toto ustanovení přitom upravuje stavení promlčecí lhůty po dobu vedení soudního řízení správního. Ve věci pak nelze aplikovat § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť záměrem zákonodárce bylo, aby se o dobu soudního řízení správního promlčecí doba neprodlužovala.

6. Výše pokuty za přestupek byla dle žalobkyně stanovena nezákonným způsobem, neboť se v ní nijak neodrazila délka řízení. Stanovení koeficientů prodlevy a výše podpory je pak neprůhledné a nelogické.
7. Žalobkyně též napadala rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí předsedy pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a ve vnitřní rozpornosti. Svou žalobní argumentaci žalobkyně dále rozhojnila ve dvou vyjádřeních, která ale neobsahují nová tvrzení nad rámec žaloby, vyjma poukazu na náleze Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/2020 ve vztahu k otázce promlčení přestupku. Žalobkyně ze všech těchto důvodů navrhla, aby soud rozhodnutí předsedy i rozhodnutí žalovaného zrušil.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě argumentoval obdobně jako ve správních rozhodnutích. Zvýhodnění v daném případě vyplývá z toho, že příjemci podpor byly podniky a současně jejich konkurenti působící na trhu takovou podporu nedostali. Ke spáchání přestupku dochází již tím, že veřejná podpora *de minimis* není včas zaznamenána (nikoliv až tím, že je zaznamenána pozdě). Provádí-li zaměstnanec žalobkyně pozdní zápis do centrálního registru, nedopouští se tím přestupku, neboť ten již je spáchán. Žalovaný setrval na závěrech, že se jedná o pokračující a trvající přestupek, a proto pro žalobkyni ani není výhodnější pozdější právní úprava (zákon č. 215/2004 Sb. ve znění zákona č. 183/2007 Sb.). Žalovaný též trvá na výši pokuty, která činí 7,9 % maximální výše pokuty; její další snížení by již neplnilo její preventivní a represivní funkci.
9. K dalším vyjádřením žalobkyně podal žalovaný repliky, v nichž setrval na svých závěrech. Ve vztahu k promlčení doplnil, že § 32 zákona o přestupcích je *lex specialis* ve vztahu k § 41 s. ř. s., neboť ten se vztahuje na stavení promlčecí doby v případě jakéhokoliv porušení norem správního práva trestního, zatímco § 32 zákon o přestupcích se vztahuje pouze na přestupky. Je-li dle úpravy obsažené v § 8b odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb. ve znění zákona č. 183/2017 Sb. vyloučen *lex specialis* (§ 32 zákona o přestupcích), pak je třeba uplatnit *lex generalis* obsažený v § 41 s. ř. s. Pokud by zákonodárce měl v úmyslu vyloučit z řízení dle zákona č. 215/2004 Sb. i § 41 s. ř. s., jistě by tak již učinil. Podle žalovaného jde o obdobnou situaci jako v případě § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), který (dle mínění žalovaného) vylučuje z aplikace v řízení o přestupku dle tohoto zákona § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a proto se aplikuje *lex generalis* obsažený v § 90 odst. 5 správního řádu, který obsahově odpovídá § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu.
10. Ze všech výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

11. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) bez jednání (§ 51 s. ř. s.) napadené rozhodnutí předsedy, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
12. Soud považoval za nutné zabývat se nejprve námitkou promlčení, která úzce souvisí s použitím právní úpravy, která je pro pachatele přestupku příznivější. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod se totiž trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Ústavní soud v nálezech ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, a

ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, konstatoval, že rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového právního předpisu je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější než právo dřívější. Jestliže by odpovědnost za přestupek podle nové právní úpravy zanikla ještě před vydáním správního rozhodnutí, protože by byl přestupek za užití nové právní úpravy již promlčen, pak je nová právní úprava posuzovaná jako celek nesporně pro pachatele příznivější než předchozí právní úprava, podle níž by k promlčení nedošlo.

13. Pro posouzení žalobní námitky je v první řadě určující, zda právní úprava zákona č. 215/2004 Sb. účinná od 1. 7. 2017 vylučuje použití § 41 s. ř. s. nebo nikoli.
14. Podle § 41 s. ř. s. stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen "správní delikt") lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží. To platí obdobně o lhůtách pro zánik práva ve věcech daní, cel, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně, které jsou příjmem státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo rezervních fondů organizačních složek státu, rozpočtů územních samosprávných celků, nebo státních fondů nebo Národního fondu, a o promlčecích dobách ve věci náhrady škody nebo nemajetkové újmy způsobené při výkonu veřejné moci podle zvláštního zákona.
15. Ustanovení § 32 zákona o přestupcích je nazváno stavení a přerušení promlčecí doby a upravuje následující:
 - (1) Do promlčecí doby se nezapočítává doba,
 - a) po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení,
 - b) po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení,
 - c) po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní,
 - d) po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu.
 - (2) Promlčecí doba se přerušuje
 - a) oznámením o zahájení řízení o přestupku,
 - b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným,
 - c) vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání;přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová.
 - (3) Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.
16. Podle § 8b zákona č. 215/2004 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2017 platilo následující:

(1) Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

(2) Při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

(3) Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm koordinací orgán nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

(4) Správní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni projednává koordinací orgán.

(5) Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení tohoto zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby.

17. Konečně podle § 8b zákona č. 215/2004 Sb. ve znění účinném od 1. 7. 2017 v důsledku novelizace provedené zákonem č. 183/2017 Sb. platí následující:

(1) Promlčecí doba podle tohoto zákona činí 3 roky.

(2) Přestupky podle tohoto zákona projednává koordinací orgán.

(3) Alespoň jedna oprávněná úřední osoba podílející se na řízení o přestupku vedeném koordinací orgánem v každém stupni musí mít vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Ustanovení zákona upravujícího řízení o přestupcích, která se týkají požadavků na vzdělání oprávněných úředních osob, se na řízení o přestupcích, k jejichž projednání je příslušný koordinací orgán podle tohoto zákona, nepoužijí.

(4) Na postup koordinací orgánu podle tohoto zákona se ustanovení § 24 až 27, 32, § 35 písm. a) a d), § 39 písm. b), § 42, 43, § 44 písm. d), § 45, 48, § 68 písm. b), § 70, § 80 odst. 2 a 3, § 82 odst. 1 věty první, § 87, 89, § 93 odst. 1 písm. d), f), g) a h), § 93 odst. 3, § 95 odst. 2, § 96 odst. 1 písm. b), § 96 odst. 3 a § 98 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nepoužijí.

18. Z citovaných ustanovení vyplývá, že § 8b odst. 4 zákona č. 215/2004 ve znění účinném od 1. 7. 2017 vylučuje pro řízení o přestupcích použití § 32 zákona o přestupcích, který upravuje stavení a přerušování promlčecí doby. Toto ustanovení mimo jiné v odst. 1 písm. c) zakotvuje stavení promlčecí doby po dobu vedení soudního řízení správního. Zásadní otázkou pak je, zda vyloučení použití § 32 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích znamená rovněž vyloučení použití § 41 s. ř. s.

19. Pokud jde o vztah § 41 s. ř. s. a § 32 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, pak soud nemůže souhlasit s žalovaným v tom, že by se jednalo o vztah *lex generalis* a *lex specialis*. Ustanovení § 41 s. ř. s. sice upravuje stavení promlčecích a jiných dob po dobu vedení soudního řízení správního i v jiných případech, nicméně ve vztahu k přestupkům obsahuje zcela shodné pravidlo, jaké je obsaženo v § 32 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Ačkoliv tedy § 41 s. ř. s. obsahuje více norem (pravidel) chování, ve vztahu k přestupkům se jedná o stejnou normu, jaká je zákonodárcem uzákoněna v § 32 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Nebo ještě jinými slovy: ustanovení § 32 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích neobsahuje jiné (zvláštní/speciální) pravidlo chování ve vztahu k přestupkům, které by modifikovalo pravidlo uvedené v § 41 s. ř. s., nýbrž obsahuje pravidlo zcela totožné.

20. Není příliš zřejmé, z jakého důvodu zákonodárce v § 32 odst. 1 písm. c) opětovně zakotvil stavení promlčecí doby po dobu vedení soudního řízení správního. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení je přitom zřetelné, že si existence obsahově stejné normy v § 41 s. ř. s. byl vědom: „*V návrhu, jak již bylo řečeno, byla zvolena konstrukce zániku odpovědnosti uplynutím promlčecí doby podobně jako v trestním zákoníku (§ 34) včetně úpravy institutů stavení a přerušení promlčecí doby. Stavení promlčecí doby znamená, že po dobu, po kterou trvá určitá překážka uvedená v zákoně, promlčecí doba neběží, avšak po odpadnutí překážky její běh pokračuje. Typicky se jedná o vedení trestního řízení pro totožný skutek, popřípadě o vedení soudního řízení správního (§ 41 soudního řádu správního), a dále o dobu, po kterou bylo řízení o přestupku ze zákonem stanoveného důvodu přerušeno - konkrétně tehdy, pokud je možné očekávat uložení trestu obviněnému za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu ukládaného v trestním řízení, anebo dobu podmíněného upuštění od uložení správního trestu“ (tisk č. 550/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2015, digitální repozitář, www.psp.cz, podtržení doplněno soudem).*
21. Z uvedeného vyplývá, že konflikt uvedených norem (resp. situaci, kdy na právní případ dopadají dvě obsahově totožné normy, avšak zákonodárce použití jedné z nich vylučuje), nelze řešit pravidly *lex specialis derogat legi generali* či *lex posterior derogat legi priori*. Smysluplnou odpověď na tuto otázku nedává ani argumentace žalovaného, že chtěl-li by zákonodárce vyloučit použití § 41 s. ř. s. v řízeních dle zákona č. 215/2004 Sb., jistě by tak již učinil výslovně. Stejně tak lze totiž argumentovat opačně, že nechtěl-li zákonodárce vyloučit použití § 41 s. ř. s., pak by jistě v řízeních dle zákona č. 215/2004 Sb. nevyloučil použití § 32 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Odvolává-li se žalovaný na obdobnou situaci obsaženou v § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže, pak z tohoto ustanovení vůbec nevyplyvá, že by v řízeních dle tohoto zákona vylučovalo použití § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu, a argumentace žalovaného je proto lichá. To, jaké pravidlo má být ve věci použito, je tudíž třeba řešit výkladem, který plně zohlední záměr zákonodárce. Za důležité výkladové vodítko v tomto případě soud považuje důvodové zprávy k s. ř. s. i k zákonu č. 183/2017 Sb. Jakkoliv si je soud vědom toho, že důvodová zpráva nemůže nahradit zákonný text, má za to, že v posuzovaném případě z těchto důvodových zpráv zřetelně vystupuje zákonodárcova vůle a záměr.
22. V důvodové zprávě k nynějšímu § 41 s. ř. s. (tisk č. 1080/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2002, digitální repozitář, www.psp.cz) je uvedeno: „*[p]raxe v minulých letech ukázala, že v mnohých případech dochází k tomu, že soud sice zruší rozhodnutí správního orgánu, jehož vydání bylo omezeno lhůtou (například tresty za právní delikty, některá rozhodnutí ve věcech daňových, celních), nicméně se tak stane například jen z důvodů vážných procesních vad předchozího řízení. Současně však je zřejmé, že k deliktu došlo, nebo že důvody pro doměření daně nebo cla budou očividně dány. Mnohé lhůty proto však hmotné právo správní a finanční stanoví tak krátké, že po zrušení věci soudem a vrácení spisů správnímu orgánu tu již není časový prostor pro další řízení a vydání nového rozhodnutí. Jinak řečeno, možnost trest uložit nebo daň doměřit je prekludována. Protože tato situace se jeví z hlediska obecných principů spravedlnosti jako nepřijatelná, a navíc vede účastníky řízení k podávání účelových žalob, přičemž není v moci správních orgánů ovlivnit délku soudního řízení, stanoví osnova, že takové lhůty po dobu řízení před soudem neběží. Správní orgán bude moci po zrušujícím rozhodnutí soudu v původním řízení pokračovat a využít zbytku lhůty k odstranění vytýkaných vad a vydání nového rozhodnutí (opět přezkoumání soudem podrobeného).*“ Z uvedeného dle názoru soudu vyplývá záměr zákonodárce umožnit postih správních

deliktů (nyní přestupků) i v případě, kdy bylo rozhodnutí o přestupku soudem zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu k dalšímu řízení. Zákodárce tohoto záměru přitom dosahuje stavením promlčecí doby u přestupků po dobu vedení soudního řízení správního.

23. Důvodová zpráva k novelizaci § 8b odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb. provedené zákonem č. 183/2017 (tisk č.) pak konstatuje následující: „*Obdobně jako v zákoně o ochraně hospodářské soutěže se zakotvují rozsáhlé odchylky od obecné úpravy, které jsou potřebné vzhledem ke specifické povaze přestupků, které projednává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen "Úřad"). Navrhují se vyloučit ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich o okolnostech vylučujících protiprávnost, napomenutí, propadnutí věci a náhradní hodnoty, podmíněném upuštění od uložení správního trestu, upuštění od uložení správního trestu, poškozeném, ústním jednání, výsledku obviněného a nemožnosti změny výroku napadeného rozhodnutí v neprospěch pachatele v odvolacím řízení. Blíže vizte odůvodnění části sto dvanácté - změna zákona o ochraně hospodářské soutěže. Speciální úprava délky promlčecí doby je zakotvená s ohledem na rozhodné období, po které se sleduje nepřekročení limitu podpory malého rozsahu. Přerušení či stavení promlčecí doby se z hlediska uplatňování tohoto zákona neukazuje jako potřebné, a proto se ustanovení obecné úpravy upravující tyto instituty vylučují, neboť již tak je promlčecí doba dostatečně dlouhá*“ (podtržení doplněnou soudem). Podle názoru soudu je zcela zřejmé, že záměrem zákonodárce bylo, aby v řízení o přestupcích dle zákona č. 215/2004 Sb. vůbec nedocházelo ke stavení či přerušení promlčecí doby, a to z jakéhokoli důvodu. Zákodárce měl zjevně za to, že přestupky dle zákona č. 215/2004 Sb. jsou natolik specifickou kategorií přestupků, že je stavení či přerušení promlčecí lhůty v jejich případě zbytečné. Toto přesvědčení zákonodárce není rozporné s jeho záměrem uvedeným v důvodové zprávě k § 41 s. ř. s.: je totiž čistě na jeho uvážení, zda považuje (s ohledem na charakter konkrétních přestupků a jejich společenský dopad) za nezbytné umožnit správnímu orgánu pokračovat v řízení o přestupku i poté, co bylo jeho původní rozhodnutí o přestupku zrušeno soudem ve správním soudnictví. Je zcela legitimní úvaha, že některé typy přestupků jsou takového charakteru, že jejich často mnohaleté projednávání před správními orgány a soudy již nelze považovat za naplňování obecných principů spravedlnosti a jde již o nepřiměřenou zátěž jak pro účastníky řízení o přestupku, tak pro stát. Ostatně projednávaný případ je v tomto ohledu ilustrativní, neboť o přestupku spočívajícím v neprovedení včasného záznamu do centrálního registru podpor (ve většině případů v řádu dnů), za nějž byla uložena pokuta ve výši 7 900 Kč, se vede řízení před správními orgány a soudy již déle než osm let.
24. Soud na základě výše uvedeného dospívá k závěru, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo vyloučit veškeré možnosti stavení a přerušení promlčecí doby u přestupků vymezených v zákoně č. 215/2004 Sb., tj. včetně možnosti obsažené v § 41 s. ř. s. K tomuto závěru je dle názoru soudu nutno dospět i logickým výkladem: jestliže se na určitý případ vztahují dvě zcela shodná pravidla a zákonodárce použít jednoho z nich vyloučí, musí tím dojít i k vyloučení druhého pravidla (jinak by došlo k aplikaci pravidla zákonodárcem vyloučeného).
25. Soud přihlédl též k tomu, že se v daném případě jedná o správní trestání. Jak vyplývá např. z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, „[s]tát má povinnost co nej přesněji formulovat právní předpisy a neučiní-li tak, nastal problém na jeho straně a musí proto jít k jeho tíži. Stíhat trestné činy prostřednictvím trestního řízení je výsadním oprávněním a povinností státu, která vyplývá i z jeho mocenského monopolu. Je na něm, aby jednoznačně jazykově vymezil skutkové podstaty trestných činů i postup při zjišťování, zda a kým byl trestný

čin spáchán (trestní proces). Pokud tak neučiní, musí jít tato jeho nedůslednost k jeho tíži. Nemůže se proto vůči adresátům právní regulace dovolávat toho, že jím vytvořená právní úprava je formulačně nedostatečná. Nabízí-li se výklad výhodný pro stát a další výhodný pro adresáty právní regulace, je třeba dát přednost výkladu ve prospěch adresátů právní regulace.“ Ačkoliv se v Ústavním soudem posuzované věci jednalo o trestní řízení, nemá zdejší soud žádné pochybnosti o tom, že se Ústavním soudem formulovaný příkaz vykládat normu *in dubio mitius* (v pochybnostech mírněji) musí plně uplatnit i ve správním trestání. Zákonodárce měl v posuzované věci nepochybně možnost nevyloučit stavení promlčecí doby po dobu vedení soudního řízení správního obsažené v § 32 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích z řízení podle zákona č. 215/2004 Sb. Jelikož tak ovšem neučinil, vede zásada v pochybnostech mírněji k výkladu, že vyloučením § 32 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích musel zákonodárce současně vyloučit též použití § 41 s. ř. s. Skutečnost, že v řízení o přestupcích podle zákona č. 215/2004 Sb. nedochází ke stavení a přerušení promlčecí doby, je totiž jednoznačně výhodná pro pachatele přestupku (a naopak nevýhodná pro stát).

26. Konečně soud zvážil i celkový dopad nové úpravy provedené zákonem č. 183/2017 Sb. Jestliže je nově stanovena promlčecí doba u přestupků podle zákona č. 215/2004 Sb. v délce tří let a současně je vyloučeno stavení či přerušení této promlčecí doby, pak z takové úpravy vyplývá záměr zákonodárce dekriminalizovat určitá jednání, resp. po uplynutí určité lhůty netrvat na jejich projednání jako přestupků (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. 4 As 6/2017 – 50). Za této situace by trvání na aplikaci § 41 s. ř. s. tento záměr zákonodárce zmařilo a vedlo k výkladu nepříznivému pro jednotlivce.
27. V projednávané věci soud nepovažoval za nezbytné zabývat se tím, zda se jednalo o trvající a pokračující přestupek. I v případě (pro žalobkyni nejhorší) varianty trvajícího pokračujícího přestupku by totiž tříletá promlčecí doba počala běžet nejpozději dne 7. 6. 2012 (ukončení posledního dílčího útoku). Pokud by byla na věc aplikována úprava § 8b zákona č. 215/2004 ve znění účinném do 30. 6. 2017, pak by promlčecí doba doposud neuplynula, neboť řízení o přestupku bylo žalovaným zahájeno dne 26. 6. 2012, tj. v jednorroční subjektivní lhůtě podle § 8b odst. 3 tohoto zákona. Jestliže však na věc aplikujeme právní úpravu účinnou od 1. 7. 2017, pak nově stanovená tříletá promlčecí doba, kterou nelze stavět ani přerušit, uplynula dne 7. 6. 2015. Jelikož žalovaný vydal své rozhodnutí až dne 20. 4. 2017 a předseda rozhodl o rozkladu rozhodnutím ze dne 9. 3. 2018, které nabylo právní moci dne 12. 3. 2018, stalo se tak ve všech případech po uplynutí promlčecí doby. Aplikace pozdější právní úpravy je tudíž pro žalobkyni nesporně výhodnější, a v jejím důsledku jsou uvedená rozhodnutí nezákonná. S ohledem na tento závěr pak soud pro nadbytečnost neposuzoval zbývající žalobní námitky žalobkyně.

IV. Závěr a náklady řízení

28. Vzhledem ke zjištěné nezákonnosti soud rozhodnutí předsedy zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Jelikož nezákonností je stíženo i rozhodnutí žalovaného, soud zrušil i toto rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 4 a 5 s. ř. s.).
29. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve

věci úspěch neměl. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni tuto částku v přiměřené lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 21. prosince 2020

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu