



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobkyně: **A. s.r.o.**, IČO: x,
sídlem x,
zastoupený advokátem Mgr. Otakarem Janebou,
sídlem U Železné lávky 568/10, Praha 1,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,
sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2018, č. j. 100940/2018/KUSK-DOP/Svo,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2018, č. j. 100940/2018/KUSK-DOP/Svo, a rozhodnutí Městského úřadu Kolín ze dne 3. 7. 2018, č. j. MUKOLIN/OD 61432/18-ham, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Otakara Janeby, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci, podstatný obsah žaloby a vyjádření účastníků

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kolín, odboru dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 3. 7. 2018, č. j. MUKOLIN/OD 61432/18-ham (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu (přestupku) podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 28. 7. 2016 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), za což jí byl uložen správní trest pokuty ve výši 9 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Správního deliktu [na který bylo v době rozhodování správního orgánu I. stupně již nahlíženo jako na přestupek – srov. § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)] se měla žalobkyně dopustit tím, že dne 11. 2. 2016 v 10:48 hodin provozovala na pozemní komunikaci č. x v obci K- – S., ulice O., ve směru jízdy na O., motorové vozidlo tovární značky MAN, registrační značky x, které spolu s návěsem registrační značky x při vysokorychlostním vážení překročilo hodnoty stanovené v § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. a) vyhlášky Ministerstva dopravy č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 18. 8. 2017 (dále jen „vyhláška o schvalování technické způsobilosti“). Dle zjištění prvostupňového orgánu došlo k překročení nejvyšší povolené hmotnosti u nápravy č. 2 uvedeného vozidla o 721 kg (nejvyšší povolená hmotnost 11 500 kg, naměřená hmotnost 12 221 kg) a k překročení nejvyšší povolené hmotnosti motorového vozidla o 929 kg (nejvyšší povolená hmotnost 18 000 kg, naměřená hmotnost 18 929 kg).
2. Žalobkyně v žalobě nejprve zrekapitulovala obsah svého odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, jehož důvodem bylo zpochybnění výsledků vysokorychlostního měření, neboť měla vážné pochybnosti, zda vysokorychlostní váhy byly správně nastaveny a nedošlo u nich k chybnému vážení. Mohlo se stát, že řidič v daném okamžiku akceleroval nebo překonával nerovnost vozovky, což může mít vliv na výsledky měření pohybujícího se vozidla. Žalobkyně též v průběhu správního řízení navrhla, aby bylo prověřeno měřící zařízení, avšak vzhledem k časovému odstupu mezi kontrolou a vydáním příkazu již tento postup nebyl možný. Příkaz, jímž bylo řízení o přestupku s žalobkyní zahájeno, byl v dané věci vydán až více než 2 roky poté, co měl být přestupek spáchán. Tím, že byla žalobkyně zbavena možnosti žádat přezkoušení předmětného měřícího zařízení, byla zkrácena na svém právu na spravedlivý proces. Zároveň žalobkyně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí uplatnila námitku promlčení odpovědnosti za přestupek. Uvedla, že počínaje vstupem zákona o odpovědnosti za přestupky v účinnost platí, že je-li spáchán přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice nedosahuje 100 000 Kč, činí promlčecí doba¹ takového přestupku 1 rok. V případě přestupku

¹ Pro upřesnění je nutno podotknout, že terminologicky se de facto jedná o *prekluzivní lhůtu*, a nikoli *promlčecí dobu*. Jejím uplynutím odpovědnost za přestupek zaniká, k čemuž správní orgány i soud musí přihlídnout z úřední povinnosti. Nicméně v souladu s běžně užívanou terminologií v trestním právu hmotném, v němž se také hovoří o promlčení trestní odpovědnosti (§ 34 a násl. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů), se v zákonu o odpovědnosti za přestupky upřednostnilo zachování tohoto pojmosloví (srov. důvodovou zprávu k zákonu o odpovědnosti za přestupky, komentář k § 30). Soud proto v rozsudku pracuje s terminologií užitou zákonodárcem.

spočívajícího v provozování vozidla, jehož hmotnost převyšovala stanovené hodnoty, je v § 43 zákona o pozemních komunikacích stanovena sankce za každou započatou tunu přetížení ve výši 9 000 Kč. Je-li tedy vozidlo přetíženo maximálně o 11 tun, maximální možná sankce se nachází pod hranicí 100 000 Kč.

3. Žalobkyně reagovala v žalobě na to, jak se žalovaný v napadeném rozhodnutí s jejími výše uvedenými námitkami vypořádal. K tvrzení žalovaného, že spáchaný přestupek nebyl promlčen, zopakovala žalobkyně argumentaci, kterou uplatnila již v odvolání, tedy že s ohledem na znění § 43 zákona o pozemních komunikacích a s ohledem na promlčecí dobu upravenou zákonem o odpovědnosti za přestupky byl přestupek promlčen uplynutím jednoho roku ode dne, kdy měl být přestupek spáchán. Jelikož právě tato žalobní námitka je důvodná a zakládá důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem bez dalšího, jak soud objasní níže, nepovažoval za potřebné podrobněji rozvádět další žalobní námitky výše předestřené.
4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě k námitce promlčení odkázal na rozhodné znění zákona o pozemních komunikacích, dle kterého platilo, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezačal řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. K zániku odpovědnosti žalobkyně za přestupek tak nedošlo, neboť lhůta (subjektivní i objektivní), v níž muselo být řízení o přestupku zahájeno, byla dodržena. Dále žalovaný odkázal na § 112 odst. 2 větu druhou zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění účinném do 25. 2. 2020. Na základě tohoto (v době rozhodování soudu již Ústavním soudem zrušeného – pozn. soudu) přechodného ustanovení se dle názoru žalovaného neměl zánik odpovědnosti za předmětný přestupek posuzovat dle ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, nýbrž právě dle pravidel pro zánik odpovědnosti právnické osoby za správní delikt obsažených v zákoně o pozemních komunikacích.
5. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně zejména opětovně zpochybnila celý systém vysokorychlostního vážení. K námitce promlčení odpovědnosti za přestupek žalobkyně již více neuvedla. Na žalobním návrhu setrvala v plném rozsahu.

Podstatná skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

6. Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně na základě vlastního šetření zjistil, že žalobkyně je podezřelá ze spáchání přestupku, kterého se měla dopustit výše popsaným jednáním. Přílohami úředního záznamu, vyhotoveného správním orgánem I. stupně a označeného jako „Oznámení o podezření z přestupku“, jsou vážní lístek z vysokorychlostního kontrolního vážení provedeného dne 11. 2. 2016, vyhotovený dne 2. 1. 2018, pověření Krajské správy a údržby silnic Středočeského kraje (dále jen „KSÚS“) k provádění kontrolního vážení, potvrzení o ověření stanoveného měřidla a předávací protokol KSÚS ze dne 3. 1. 2018, vztahující se k vážním lístkům.
7. Příkazem ze dne 30. 4. 2018, č. j. MUKOLIN/OD 40522/18-ham, doručeným žalobkyni dne 10. 5. 2018, byla žalobkyně uznána vinnou shora uvedeným přestupkem a byla jí uložena pokuta ve výši 9 000 Kč. Proti příkazu podala žalobkyně dne 17. 5. 2018 odpor, čímž došlo ke zrušení příkazu. Správní orgán I. stupně posléze pokračoval v řízení.
8. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně opětovně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích. K námitce zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby, kterou žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

prostřednictvím svého zástupce uplatnila ve vyjádření podaném před rozhodnutím ve věci, odkázal správní orgán I. stupně na přechodné ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění účinné do 25. 2. 2020. Dle jeho názoru se tak zánik odpovědnosti za přestupek měl posuzovat dle pravidel zákona o pozemních komunikacích, přičemž byly zachovány lhůty (dvouletá subjektivní i čtyřletá objektivní), v nichž musel správní orgán I. stupně řízení o přestupku dle § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích zahájit.

9. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně dne 20. 7. 2018 odvolání, jehož obsah soud shrnul výše (viz bod 2 tohoto rozsudku) a o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný ztotožnil se způsobem, jak správní orgán I. stupně vypořádal námitku směřující k promlčení odpovědnosti za přestupek stupně. Uvedl, že dle § 42b odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích lze za předmětný přestupek uložit pokutu až do výše 500 000 Kč. Horní hranice sazby pokuty je dle mínění žalovaného stanovena zákonem, nikoliv vypočtenou částkou za překročení povolené hmotnosti. Proto je dle žalovaného zřejmé, že přestupek promlčen nebyl.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu:

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou.
11. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
12. Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť postupoval dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Zánik odpovědnosti za přestupek

13. Klíčovou otázkou v nyní projednávané věci je, zda odpovědnost za předmětný správní delikt (nyní přestupek) žalobkyně zanikla či nikoli. Byť námitku promlčení v daném případě uplatnila sama žalobkyně, soud připomíná, že k zániku odpovědnosti za správní delikt či přestupek přihlíží v souladu s judikaturou z moci úřední, a to kdykoliv za řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010 - 134, č. 2122/2010 Sb. NSS).
14. Podle § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích platilo, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. Právní úprava tedy vycházela toliko ze stanovení objektivní a subjektivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu. Platilo tedy, že jakmile bylo řízení jednou řádně zahájeno, k zániku odpovědnosti již nemohlo dojít. Podmínky citovaného § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích byly v daném případě splněny. Ke spáchání správního deliktu (přestupku) došlo dne 11. 2. 2016 a řízení o něm bylo zahájeno dne 10. 5. 2018, kdy správní orgán I. stupně doručil žalobkyni příkaz. Došlo tak k zachování dvouleté subjektivní lhůty, neboť vážný lístek z vysokorychlostního kontrolního vážení (na základě kterého vzniklo správnímu orgánu I. stupně důvodné podezření ze spáchání protiprávního jednání) obdržel správní orgán I. stupně od KSÚS teprve dne 3. 1. 2018, jakož i k zachování čtyřleté lhůty objektivní. Podle

právní úpravy účinné v době spáchání správního deliktu (přestupku) tedy k zániku odpovědnosti za správní delikt nedošlo.

15. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku (dále jen „Listina“), se 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. Z nálezů Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, publikovaného pod č. 54/2020 Sb., a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, publikovaného pod č. 325/2020 Sb., vyplývá, že pojem trestnosti, užitý v citovaném ustanovení Listiny, je třeba vykládat tak, že zahrnuje i podmínky zániku trestnosti (trestní odpovědnosti), mezi něž se řadí též otázka promlčení přestupku. K příznivější právní úpravě, třebaže vstoupila v účinnost až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je soud povinen přihlídnout, a to i bez námítky žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS).
16. S ohledem na zmíněný ústavní princip a rovněž podle ustanovení § 112 odst. 1 části za středníkem zákona o odpovědnosti za přestupky se odpovědnost za dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, posoudí podle zákona o odpovědnosti za přestupky tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější i pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.
17. Správní delikt dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích je nově zákonem o odpovědnosti za přestupky pojímán jako přestupek [dále proto soud proto hovoří toliko o *přestupku* dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích)]. Ustanovení § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích bylo novelizováno tak, že tento právní předpis již neobsahuje úpravu promlčení přestupků.
18. Ačkoliv žalovaným zmiňovaný § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, ve znění účinném do 25. 2. 2020 (tj. ve znění účinném v době zahájení řízení o přestupku, jakož i v době vydání prvostupňového i napadeného rozhodnutí) nepřipouštěl, aby se v řízení o přestupku správní orgány řídily pro pachatele příznivějšími promlčecími dobami, v mezidobí od podání žaloby však celé ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky bylo shora citovanými nálezy Ústavního soudu postupně zrušeno pro rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny.
19. Soud tedy musí posoudit, zda je na promlčení přestupku, jehož se měla žalobkyně dopustit, třeba užít pravidla obsažená v § 30 až § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle těchto pravidel činí promlčecí doba 1 rok, respektive 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč (srov. § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky). Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku. Pokud by za přestupek žalobkyně nebylo možné podle zákona o pozemních komunikacích uložit pokutu ve výši alespoň 100 000 Kč, znamenalo by to bezpochyby, že pro účely posouzení zániku odpovědnosti za přestupek měla být ve věci aplikována nová, a tedy pro žalobkyni příznivější právní úprava zákona o odpovědnosti za přestupky, a tedy i jednoroční promlčecí doba. (Za určitých okolností by dle názoru soudu mohla být pro přestupce příznivější novější právní úprava promlčení i v případě, že by bylo možné za předmětný přestupek podle zákona o pozemních komunikacích uložit pokutu ve výši (minimálně) 100 000 Kč, tzn. že promlčecí doba by činila 3 roky; touto variantou se však soud z níže uvedených důvodů blíže nezabýval.)

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

20. Dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla provozuje vozidlo, jehož hmotnost převyšuje hodnoty stanovené podle zvláštního právního předpisu.“
21. Dle § 42b odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích „[z]a správní delikt se uloží pokuta do 500 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. (...), s), (...).“
22. Dle § 43 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích „[p]ři určení výměry pokuty právnícké osobě se přihlídně k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán. Jde-li o správní delikt podle § 42b odst. 1 s) a u), činí výměra pokuty 9 000 Kč za každou započatou tunu, která překračuje největší povolenou hmotnost vozidla dle zvláštních právních předpisů. Není-li nejvyšší povolená hmotnost vozidla překročena o více než 500 kg, činí výměra pokuty 5 000 Kč. V případě, že je porušeno více mezních hodnot je bráno na zřetel pouze největší přetížení.“
23. Z výše citovaných pasáží zákona o pozemních komunikacích se podává, že v případě spáchání přestupku podle § 42b odst. 1 písm. s) tohoto zákona mohou správní orgány za takového protiprávní jednání uložit pachateli pokutu až ve výši 500 000 Kč. Současně však právní úprava správním orgánům neumožňuje při ukládání sankce uplatnit jakoukoliv diskreční pravomoc, neboť výše citovaný § 43 odst. 2 věta druhá zákona o pozemních komunikacích striktně stanoví konkrétní výši pokuty v závislosti na tom, o kolik započatých tun bylo kontrolované vozidlo přetíženo (přičemž nižší sankce se ukládá v případech překročení povolené hmotnosti o maximálně 500 kg, avšak i tato částka je stanovena fixně). Provozuje-li tedy provozovatel na pozemní komunikaci vozidlo, jehož hmotnost převyšuje stanovenou povolenou hodnotu o maximálně 11 tun, jedná se o takový přestupek, za který správní orgán uloží zákonem pevně stanovenou pokutu, která však činí maximálně 99 000 Kč. V případě žalobkyně, která měla na pozemní komunikaci provozovat nákladní vozidlo převyšující hodnotu stanovenou vyhláškou o schvalování technické způsobilosti o necelou jednu tunu, správní orgány mohly, respektive musely žalobkyni uložit pokutu ve výši právě 9 000 Kč. S ohledem na to je zapotřebí zodpovědět otázku, zda se má na protiprávní jednání žalobkyně pohlížet – a to bez dalšího – jako na přestupek dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích, za který zákon umožňuje uložit pokutu až do výše 500 000 Kč, anebo naopak jako na přestupek spočívající v překročení největší povolené hmotnosti o hodnotu nacházející se v rozmezí 501 kilogramu a 1 tuny, tj. přestupek, s kterým zákon spojuje pevně stanovenou sankci ve výši 9 000 Kč, která tak *ipso facto* představuje současně horní hranici sazby pokuty, již je možné za takto *stricto sensu* pojímaný přestupek uložit. První přístup by znamenal to, že § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích vymezuje jedinou skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v provozování vozidla převyšujícího maximální povolenou hodnotu, druhý přístup pak to, že zákon o pozemních komunikacích prostřednictvím předmětného ustanovení zavádí *de facto* několik desítek dílčích skutkových podstat odvíjejících se od konkrétní překročené hodnoty. Zodpovězení otázky, jaký přístup uplatňovat, je přitom stěžejní právě z hlediska běhu promlčecích dob, a tedy i otázky zániku odpovědnosti za přestupek. V případě nyní projednávané věci by mělo uplatnění druhého přístupu za následek to, že promlčecí doba marně uplynula ještě před samotným zahájením řízení o přestupku, čímž by byl zavdán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Soud přitom dospěl k závěru, že je namístě uplatňovat právě přístup druhý, a proto rozhodl tak, jak jest uvedeno ve výrokové části tohoto rozsudku.

24. Oporu pro uplatnění tohoto přístupu soud nachází jednak v judikatuře Nejvyššího správního soudu, a to konkrétně v rozsudku ze dne 12. 3. 2020, č. j. 6 As 221/2019 - 31, č. 4047/2020 Sb. NSS (dále jen „rozsudek *MPM-QUALITY*“). Závěry v tomto rozsudku Nejvyšším správním soudem přijaté lze dle názoru zdejšího soudu analogicky aplikovat i na nyní projednávanou věc. V odkazované věci Nejvyšší správní soud posuzoval otázku týkající se spáchaného přestupku spočívajícího v odběru povrchových vod v rozporu s vydaným povolením [§ 125c odst. 1 písm. a) zákona 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „vodní zákon“)]. I v odkazované věci byla řešena otázka toho, jaká částka představuje horní hranici sazby pokuty ukládané za tento přestupek. Správní orgány ukládající pokuty za zmiňovaný přestupek totiž – obdobně jako v případě přestupku dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích – stanovují výši pokuty ryze aritmetickým úkonem podle návodu daného zákonodárcem (byť mimořádně může správní orgán na základě polehčujících okolností pevně stanovenou sazbu pokuty snížit – srov. § 125c odst. 5 ve spojení s § 125a odst. 6 vodního zákona). Dle rozhodného znění vodního zákona platilo, že pokutu lze uložit ve výši násobku sazby 40 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných povrchových vod a celkového množství těchto vod, nejvýše však ve výši 10 000 000 Kč (srov. § 125c odst. 5 ve spojení s § 125a odst. 4 vodního zákona). Nejvyšší správní soud v rozsudku *MPM-QUALITY* (bod 15) konkrétně uvedl: *„Částku 10 000 000 Kč uvedenou v § 125a odst. 4 vodního zákona, kterou městský soud i žalovaný shodně, avšak nesprávně, považovali za horní hranici sazby pokuty, vykládá totiž Nejvyšší správní soud pouze jako obecný nepřekročitelný limit pro výpočet pokuty, jenž má však z hlediska skutkových okolností daného případu ryze abstraktní povahu (jde vlastně o limit pro výpočet horní hranice pokuty). U konkrétního přestupku spočívajícího v nepovoleném odběru určitého množství povrchových vod, je totiž horní hranice sazby pokuty odvislá právě od konkrétního, již známého množství nedovoleně odebrané vody. Vyšší pokutu, než jaká bude stanovena součinem množství odebrané vody a zákonem stanovené částky, za žádných okolností uložit nelze. (...) Z toho pak ovšem také vyplývá, že za horní hranici sazby pokuty je třeba považovat výpočtem zjištěnou částku, nikoliv obecný limit 10 000 000 Kč, jako to učinil žalovaný a po něm i městský soud (zvýrazněno krajským soudem).“*
25. Byť se v odkazované věci řešila problematika uplatnění absorpční zásady (což vedlo k přijetí závěru, že výsledek výpočtu pokuty postupem dle § 125a odst. 4 vodního zákona je pro účely uplatnění této zásady třeba považovat za horní hranici sankce, kterou je možné za daný přestupek v konkrétním případě uložit – srov. právní větu rozsudku *MPM-QUALITY*), je soud názoru, že nelze činit rozdíl na jedné straně mezi *horní hranicí sazby pokuty* stanovené pro účely uplatnění absorpční zásady a *horní hranicí sazby pokuty* stanovené pro účely posuzování promlčení přestupku na straně druhé. Horní hranice sazby pokuty je totiž právě jedna, a jak z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá, v těch případech, kdy je výše pokuty stanovena matematickým vzorcem, do něhož je dosazena konkrétní kvantifikovaně vyjádřená míra porušení právní povinnosti (např. odběr konkrétního množství povrchových vod v rozporu s povolením či provozování vozidla, jehož hmotnost převyšuje povolenou hodnotu o určitý počet tun), je za tuto horní hranici zapotřebí považovat výsledek tohoto výpočtu, a nikoliv „obecný nepřekročitelný limit pro výpočet pokuty“, respektive „limit pro výpočet horní hranice pokuty“.
26. Opačný závěr lze sice vyčíst z jiného rozsudku Nejvyššího správního soudu (srov. bod 35 rozsudku ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020 - 76, č. 4091/2020 NSS), avšak je zapotřebí uvést, že Nejvyšší správní soud se v uvedené věci zabýval primárně otázkou diametrálně

odlišnou od věci nyní projednáváné. Z citovaného rozsudku se podává, že délka promlčecí doby u těch přestupků, kde zvláštní zákon nestanoví horní sazbu pokuty, nýbrž pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z předem nejasné částky), činí jeden rok. Nejvyšší správní soud k tomuto závěru vedla jednak samotná dikce § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky, který pro aplikaci tříleté promlčecí doby nutně vyžaduje stanovení horní hranice sazby pokuty, jednak skutečnost, že za situace, kdy je sazba pokuty stanovena pouze procentem z aktiv, tak ani účastník, ani správní orgán dopředu nevědí, jaká maximální výše pokuty vlastně přichází do úvahy. Jak Nejvyšší správní soud uvedl, „[a]by již na počátku řízení bylo jasné, jak dlouhá promlčecí doba se na věc aplikuje, musely by správní orgány již při oznámení o zahájení řízení provádět výpočet horní hranice sazby pokuty dle výše aktiv podezřelého (stěžovatelky). Tato otázka by mohla být i relativně dlouho sporná, hypoteticky vzato mohla by být i předmětem komplikovaného dokazování, od něhož by se zpětně dovozovala tak důležitá věc, jako je délka promlčecí doby.“ Byť v samotném závěru rozsudku Nejvyšší správní soud ve formě *obiter dicta* uvedl, že v případě přestupku dle § 125a odst. 4 vodního zákona, „kde zákon horní hranici sazby pokuty stanoví (ve výši 10 000 000 Kč), (...) není ani sporu, že v tomto případě by byla promlčecí doba tříletá“, domnívá se zdejší soud, že opak je pravdou a že tento názor Nejvyššího správního soudu koliduje právě se závěry přijatými tímž soudem v rozsudku *MPM-QUALITY*, kde, jak zdejší soud již výše uvedl, byl učiněn závěr, že za horní hranici sazby pokuty je třeba považovat výpočtem zjištěnou částku, nikoliv obecný limit 10 000 000 Kč. Zdejší soud je názoru, že je zapotřebí odlišovat přestupky, kde je výměra trestu určena něčím jiným, než skutkově definujícím znakem přestupku, tedy např. procentem z obratu, procentuálním podílem aktiv, násobkem daně apod. (zde je rozlišování pojmů „horní hranice sazby pokuty“ a „určení výměry pokuty“ namístě, neboť konkrétní výše pokuty je správnímu orgánu známa až v průběhu řízení, respektive na jeho konci), od přestupků, u nichž správní orgány od zahájení řízení zpravidla vědí, jaká sankce pachateli za jejich spáchání hrozí, neboť je odvislá právě od veličiny, která je sama o sobě *de facto* znakem skutkové podstaty daného přestupku.

27. Soud je rovněž toho názoru, že pro uplatnění přístupu, že § 42b odst. 1 písm. s) ve spojení s § 43 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích zakládá několik desítek dílčích skutkových podstat, svědčí i analogie práva trestního. Např. podle § 34 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“) se krádež (§ 205 trestního zákoníku) majetku v hodnotě nikoliv nepatrné (§ 205 odst. 1) promlčuje ve tříleté promlčecí době, stejná krádež v případě recidivy (§ 205 odst. 2) v pětileté promlčecí době a krádež majetku v hodnotě větší či značné (§ 205 odst. 3 a 4) pak v desetileté promlčecí době. V citované právní úpravě trestního zákoníku je odražen samotný smysl promlčení trestní odpovědnosti, který spočívá v zohlednění toho, že plynutím času slábne, až zcela zaniká potřeba trestní reakce státu na protiprávní čin (srov. shora citovaný nálezný Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, bod 52). Obecně vzato přitom platí, že čím méně je závažný trestný čin/přestupek, tím dříve potřeba státu reagovat na protiprávní jednání sankcí ustupuje. Což se v zákoně o odpovědnosti za přestupky projevuje právě v § 30, kde zákonodárce diferencioval promlčecí dobu v závislosti na maximální možné sazbě pokuty, do níž se závažnost přestupkového jednání odráží. Je pravdou, že na rozdíl od kvalifikovaných skutkových podstat konstituovaných v trestním zákoníku zákonodárce v zákoně o pozemních komunikacích u inkriminovaného přestupku formálně nevyčlenil pro každý dílčí hmotnostní interval (překročení hmotnosti vozidla do 500 kg, do 1 tuny, do 2 tuny atd.) samostatný odstavec, respektive písmeno. To

však neznamená, že tato v podstatě ryze formální nedokonalost právního předpisu může vést (v neprospěch přestupce) k pominutí samotného obsahu zákonné úpravy, a tedy toho, že zákonodárce prostřednictvím § 43 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích *de facto* subsumoval pod § 42b odst. 1 písm. s) téhož zákona několik desítek dílčích skutkových podstat přestupků s odstupňovanými horními hranicemi sazeb pokut. Přitom v případě přestupků závažnějších (tj. v případech, kdy pachatel přestupku provozuje vozidlo, které povolenou hodnotu převýšilo o 12 a více tun) se horní hranice sazby pokuty pohybuje již nad hranicí 100 000 Kč a promlčecí doba takovýchto přestupků tak dosahuje délky tří let, což odpovídá i jejich vyšší společenské škodlivosti.

28. O jednorroční promlčecí době jako zásadě zákona o odpovědnosti za přestupky a tříleté promlčecí lhůtě jako výjimce z této zásady, kterou je nutno aplikovat restriktivně v souladu s účelem a smyslem institutu promlčení, ostatně hovoří i výše zmiňovaný, jinak se závěry v této věci rozporný, rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 10 Afs 72/2020, a to v bodech 25 a 26.
29. V obecnosti soud připouští, že v případě spornosti překročení hranice horní sazby pokuty (tedy v kontextu zákona o pozemních komunikacích spornosti otázky, zda vozidlo překročilo povolenou hmotnost o více než 11 tun či nikoliv, což však bude v případě řádně provedeného vážení spíše výjimkou), může dojít v průběhu řízení ke změně závěrů správních orgánů ohledně délky promlčecí doby. Změna právní kvalifikace skutku s dopady na možnou výši trestu a tudíž na promlčecí dobu však není ničím, co by zákon o odpovědnosti za přestupky neznal (srov. např. jeho § 78 odst. 3 a 4 a § 90 odst. 3). Nejinak je tomu i v řízení trestním, kde dodatečná skutková zjištění mohou razantně ovlivňovat trestní kvalifikaci, která určuje nejen délku promlčecí doby, ale může mít i závažné procesní důsledky (např. v otázce věcné příslušnosti soudu, přípustnosti vazby, existence důvodu nutné obhajoby atp.). Soud je tedy názoru, že výše uvedený závěr o diferenciaci délky promlčecí doby v závislosti na rozsahu překročení povolené hmotnosti pro praxi nepřinese žádné větší komplikace. Je ostatně na správních orgánech, aby si zorganizovaly svou činnost tak, aby jednání přestupců projednaly včas a zohlednily i riziko, že úspěšným zpochybněním jejich skutkových zjištění může dojít ke změně hmotněprávní kvalifikace a případně i ke zkrácení promlčecí doby.
30. S ohledem na shora uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť ještě před zahájením řízení o přestupku došlo k zániku odpovědnosti za spáchaný skutek. Napadené rozhodnutí sice bylo dle tehdy platných pravidel pro zánik odpovědnosti za daný přestupek vydáno v době, kdy odpovědnost žalobkyně za inkriminované protiprávní jednání měla trvat, to však platilo jen zdánlivě. Právě tehdy platná pravidla pro zánik odpovědnosti za přestupky, které byly spáchány před vstupem zákona o odpovědnosti za přestupky v účinnost, (konkrétně pravidla obsažená v přechodném ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění účinném do 25. 2. 2020) zrušil Ústavní soud pro protiústavnost. Soud tedy konstatuje, že ve světle nových pravidel pro zánik odpovědnosti za přestupky obsažených v § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky, která jsou pro žalobkyni příznivější, bylo řízení o přestupku zahájeno až po uplynutí promlčecí doby.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

31. Z výše uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí

ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39]. Vzhledem k tomu, že zjištěná vada řízení se stejnou měrou vztahuje rovněž na prvostupňové rozhodnutí, které s ohledem na zánik odpovědnosti žalobkyně za přestupek ztratilo právní podklad, jsou naplněny důvody i pro zrušení tohoto rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

32. Dalšími shora předestřenými žalobními námitkami se soud s ohledem na nastalou situaci již nezabýval. Zjištěný zánik odpovědnosti žalobkyně za přestupek má za následek, že po vrácení věci soudem již nemůže být v řízení o přestupku žalobkyně pokračováno, a tedy ani zjišťováno, zda ke spáchání přestupku skutečně došlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 9 As 125/2013 - 43, bod 10). Správní orgán I. stupně bude povinen podle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky řízení toliko zastavit. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
33. Žalobkyně měla s žalobou úspěch, a náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud tedy přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením žalobkyně advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za tři úkony právní služby (za převzetí věci a přípravu zastoupení, za sepsání žaloby a podání repliky), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], tj. 9 300 Kč. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 900 Kč, celkem tedy 10 200 Kč, vše zvýšeno o částku 2 142 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek. Celková výše nákladů, které žalobkyni v tomto soudním řízení vznikly, činí 15 342 Kč (3 000 Kč + 12 342 Kč). Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni celkem částku 15 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: **www.nssoud.cz**.

Praha 4. 2. 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.