



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce: **J. T., IČO: X**
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Janem Juračkou
sídlem Tovární 7, Znojmo

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2018, č. j. 123263/2018/KUSK-DOP/Hav,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2018, č. j. 123263/2018/KUSK-DOP/Hav, a rozhodnutí Městského úřadu Kolín ze dne 16. 8. 2018, č. j. MUKOLIN/OD77066/18-ham, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Juračky, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobce 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.“) podanou Městskému soudu v Praze a usnesením ze dne 4. 3. 2019, č. j. 6 A 17/2019-23, postoupenou Krajskému soudu v Praze jako soudu místně příslušnému, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Kolín

(dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 8. 2018, č. j. MUKOLIN/OD77066/18-ham (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím uznal správní orgán I. stupně žalobce vinným ze spáchání přestupků podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném od 1. 1. 2016 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), kterých se dopustil tím, že jako provozovatel nákladního automobilu tovární značky M., registrační značky X, s návěsem registrační značky X

- 1) dne 15. 4. 2016 v 15.56 v ulici Ovčářská v Kolíně-Sendražicích, resp. na pozemní komunikaci 125 II/125 ve směru jízdy z centra při vysokorychlostním vážení překročil největší povolenou hmotnost nápravy č. 2 o 721 kg a nejvyšší povolenou hmotnost motorového vozidla o 1 109 kg a
- 2) dne 31. 5. 2016 v 14:39 v ulici Ovčářská v Kolíně-Sendražicích, resp. na pozemní komunikaci 125 II/125 ve směru jízdy z centra při vysokorychlostním vážení překročil největší povolenou hmotnost nápravy č. 2 o 1 524 kg a nejvyšší povolenou hmotnost motorového vozidla o 1 829 kg,

čímž porušil § 37 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 18. 8. 2017 (dále jen „vyhláška o technických podmínkách provozu vozidel“). Za spáchání těchto přestupků uložil správní orgán I. stupně žalobci podle § 88 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) ve spojení s § 140 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „správní řád“) správní trest pokuty ve výši 18 000 Kč. Podle § 95 zákona o odpovědnosti za přestupky ve spojení s § 79 správního řádu a vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů uložil správní orgán I. stupně žalobci také povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč.

2. Žalobce v žalobě namítl, že správní orgány nesprávně vyhodnotily věrohodnost údajů získaných při vysokorychlostním vážení. Odvolává se na stanovisko Českého metrologického institutu k použitému měřicímu zařízení (váze CrossWIM 1.0.0.0 výrobní číslo 31/2013), z něhož vyplývá, že toto měřicí zařízení není schváleno pro vážení vozidel přepravujících sypký nebo kapalný náklad, jehož těžiště může při pohybu vozidla měnit svou polohu. V takových případech tudíž nelze výsledek vysokorychlostního vážení použít jako důkaz spáchání přestupku spočívajícího v přetížení vozidla. V tomto směru se rozchází i praxe správního orgánu I. stupně, který v některých řízeních o tomtéž přestupku zohlednil, že v případě přepravy sypkého nákladu nelze považovat měření na vysokorychlostní váze za zcela bezchybné. V důsledku různých přístupů k této otázce je pak praxe správního orgánu I. stupně nepředvídatelná. Podle žalobce by však v případě přepravy sypkého nákladu mělo být měření na vysokorychlostní váze vnímáno pouze jako orientační a za důkaz spáchání přestupku by mělo být považováno až vážení na standardní váze. Dále žalobce namítl, že po určitou část roku 2016 fungovala tato váha nesprávně, což je prokázáno tím, že správní orgán I. stupně v řadě řízení o spáchání shodného přestupku rozhodl tak, že přestupek nebyl spáchán. Svým postupem správní orgány porušily § 2 odst. 2 a 3 a § 3 správního řádu a také § 125c odst. 1 písm. f) bod 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění zákona č. 485/2016 Sb. (dále jen „zákon o silničním provozu“).

3. Dále žaloba obsahuje pasáž nadepsanou *Obrana žalobce*, z níž není zcela patrné, zda jde toliko o rekapitulaci obsahu odvolání, nebo zda žalobce odvolací námitky uplatňuje též jako žalobní body. Ač je taková nejasnost v žalobě sepsané právním profesionálem zarážející, soud je považoval za žalobní body a jako takové je vypořádal. Takto postupoval s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005-79, podle nějž může být žalobním bodem bez dalšího i odkaz na argumentaci, již žalobce uplatnil ve správním řízení. V této části žaloby žalobce namítl, že vozidlo nebylo přeloženo a že výsledek vážení svědčící o opaku byl způsoben buď chybou měřicího zařízení, jež si žalobce nemohl ověřit, nebo chybou osoby, která je obsluhovala, případně skutečností, že se sypký náklad vlivem jízdy pohnul. Dále žalobce namítl, že za přestupek jakožto provozovatel vozidla nemůže odpovídat, neboť učinil vše pro to, aby porušení právní povinnosti zabránil, zejména svým zaměstnancům nikdy přetěžování vozidel nedovolil, proškolil je o této povinnosti a její dodržování opakovaně kontroloval.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve namítl, že je žaloba podána opožděně, protože sice byla podána v zákonné lhůtě, avšak u místně nepřislušného soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 6 Azs 28/2009-59). Dále žalovaný uvedl, že spáchaný správní delikt je deliktem s objektivní odpovědností, jehož se dopustí provozovatel vozidla jen tím, že provozuje vozidlo, jehož hmotnost přesahuje hodnoty stanovené právním předpisem. Podle § 43 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se lze zprostit odpovědnosti, jestliže osoba prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.
5. Pokud žalobce zpochybňuje zjištění správního orgánu, musí ke svým tvrzením také předložit důkazy. Žalobce nicméně neprokázal, že vynaložil veškeré úsilí, aby porušení právní povinnosti zabránil (např. že vydal interní opatření, které by řidičům při nakládání sypkého materiálu bránilo v přetížení vozu, nebo že má takovou úpravu ložné plochy nákladních automobilů, která brání přemísťování sypkého nákladu). Neprokázal ani, že skutečně přepravoval sypký náklad, protože z nákladových listů plyne, že na vozidle byly naloženy rostlinné díly a 20 kusů europalet, a z typu návěsu, který nemá ložnou plochu, je zřejmé, že sypký náklad ani přepravovat nemůže. Nicméně i kdyby sypký materiál žalobce skutečně přepravoval, nejsou jeho fyzikální vlastnosti omluvou pro přetížení vozidla, jak to plyne z rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 6. 2016, č. j. 10 A 20/2016-40. Dodržení hmotnostních limitů je povinností žalobce a existují možnosti, jak přesouvání sypkého nákladu vlivem jízdy a tím způsobenému přetížení některé z náprav zabránit (např. instalací přepážek nebo nakládáním menšího množství nákladu). Dále žalobce neprokázal, že by právě v místě vážení došlo ke změně těžiště nákladu. Důvodem, proč správní orgán I. stupně nepokládal za prokázané přestupky spočívající v přetížení vozidla spáchané v období od 19. 8. 2016 do 31. 12. 2016, byl zjištěný nevhodný stavební stav pozemní komunikace, v níž jsou uloženy senzory pro vysokorychlostní kontrolní vážení. Ani zde se však nejednalo o vadu měřicího zařízení a navíc jde o období, které se nekryje se spácháním předmětných přestupků. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby. Dále žádá náhradu nákladů řízení v paušální výši za písemné úkony.
6. Soud nejprve zkoumal splnění podmínek řízení. Žalovaný namítl, že žaloba byla ve lhůtě pro její podání podána místně nepřislušnému soudu a k soudu místně příslušnému by postoupena až v době, kdy už lhůta pro její podání uplynula. To však opožděnost žaloby nezpůsobuje, pro zachování lhůty postačí, je-li včas podána i u místně nepřislušného soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, č. j. 8 As 2/2008-112).

Žaloba je tudíž včasná. Soud dále ověřil, že byla podána po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a má všechny zákonem požadované náležitosti. Soud proto přistoupil k jejímu věcnému projednání. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

7. Soud se nicméně musel z úřední povinnosti zabývat tím, zda nedošlo k zániku odpovědnosti žalobce za uvedené přestupky, resp. dříve správní delikty (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134, č. 2122/2010 Sb. NSS). Přitom vycházel ze závěrů, jež vyslovil v rozsudku ze dne 4. 2. 2021, č. j. 54 A 180/2018-39.
8. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce se měl přestupků popsaných v bodě 1 tohoto rozsudku dopustit dne 15. 4. 2016 a 31. 5. 2016. O tom svědčí vážní lístky z vysokorychlostního vážení vahou CrossWIM, výrobní číslo 31/2013, nacházející se na pozemní komunikaci v obci Kolín-Sendražice v ulici Ovčárecká. Podle nich dne 15. 4. 2016 v 15.56 hodin překročilo vozidlo registrační značky X s návěsem registrační značky X, jejichž je žalobce provozovatelem, hodnoty stanovené § 37 vyhlášky o technických podmínkách provozu vozidel tím, že překročilo maximální povolenou hmotnost nápravy č. 2 o 721 kg a nejvyšší povolenou hmotnost motorového vozidla o 1 109 kg. V druhém případě pak dne 31. 5. 2016 překročilo totéž vozidlo totéž ustanovení téže vyhlášky tím, že překročilo maximální povolenou hmotnost nápravy č. 2 o 1 524 kg a nejvyšší povolenou hmotnost motorového vozidla o 1 829 kg. Vážní lístky svědčící o těchto přestupcích obdržel správní orgán I. stupně od Krajské správy a údržby silnic Středočeského kraje dne 23. 1. 2018 a společné řízení o obou těchto přestupcích podle § 42 odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích zahájil dne 21. 6. 2018, kdy žalobci doručil příkaz, jímž mu za ně uložil správní trest pokuty ve výši 18 000 Kč. Proti němu podal žalobce odpor, čímž se příkaz zrušil. Správní orgán I. stupně pokračoval v řízení a dne 16. 8. 2018 vydal prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok je rekapitulován v bodě 1 tohoto rozsudku. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobce odvolal, avšak žalovaný vydal dne 28. 11. 2018 napadené rozhodnutí, jímž je potvrdil a žalobcovo odvolání zamítl.
9. 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 správních deliktů (přestupků) došlo dne 15. 4. 2016 a dne 31. 5. 2016 a řízení o nich bylo zahájeno dne 21. 6. 2018 kdy správní orgán I. stupně doručil žalobci příkaz o uložení správního trestu pokuty za oba přestupky. Došlo tak k zachování dvouleté subjektivní lhůty, neboť vážní lístky z vysokorychlostního kontrolního vážení (na základě kterého vzniklo správnímu orgánu I. stupně důvodné podezření ze spáchání protiprávního jednání) obdržel správní orgán I. stupně od Krajské správy a údržby silnic Středočeského kraje teprve dne 23. 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.

10. 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).
11. 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.
12. Správní delikt podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích je nově zákonem o odpovědnosti za přestupky pojímán jako přestupek [dále proto soud hovoří toliko o *přestupku* podle § 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.
13. Ačkoliv § 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 po podání žaloby bylo 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.
14. Soud tedy musí posoudit, zda je na promlčení přestupku, jehož se měl žalobce dopustit, třeba užít pravidla obsažená v § 30 až § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy zda jsou pro žalobce příznivější. 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 žalobci 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, pro žalobce příznivější právní úprava zákona o odpovědnosti za přestupky, konkrétně jednoletá promlčecí doba [za určitých okolností by podle 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 by promlčecí doba činila 3 roky; touto variantou se však soud z níže uvedených důvodů blíže nezabýval].

15. Podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla provozuje vozidlo, jehož hmotnost převyšuje hodnoty stanovené podle zvláštního právního předpisu.
16. Podle § 42b odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích se za správní delikt se uloží pokuta do 500 000 Kč, jde-li o správní delikt mj. podle odstavce 1 písm. s).
17. Podle § 43 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne 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 písm. 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 nejvyšší přetížení.
18. Z uvedených ustanovení zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že v případě spáchání přestupku podle § 42b odst. 1 písm. s) tohoto zákona mohou správní orgány za takového protiprávního jednání uložit pachateli pokutu až do výše 500 000 Kč. Současně však právní úprava správním orgánům neumožňuje při ukládání sankce uplatnit 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). Provozujeli 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 žalobce, který měl na pozemní komunikaci provozovat nákladní vozidlo převyšující hodnotu stanovenou vyhláškou o schvalování technické způsobilosti o 1,1 tuny, resp. 1,8 tuny, správní orgány mohly, respektive musely žalobci za každý z přestupků uložit pokutu ve výši 18 000 Kč (jakou pokutu ve skutečnosti správní orgán I. stupně ve společném řízení o obou přestupcích uložil, je pro další úvahy soudu bez významu). S ohledem na to je zapotřebí zodpovědět otázku, zda se má na žalobcovo protiprávní jednání pohlížet – a to bez dalšího – jako na přestupky podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích, za které zákon umožňuje uložit pokutu až do výše 500 000 Kč, anebo naopak jako na přestupky spočívající v překročení největší povolené hmotnosti o hodnotu nacházející se v rozmezí 1 tuny a 2 tun, tj. přestupky, se kterými zákon spojuje pevně stanovenou sankci ve výši 18 000 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 konkrétního přetížení vozidla nad rámec povolených parametrů. 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 je uvedeno ve výrokové části tohoto rozsudku.

19. Oporu pro uplatnění tohoto přístupu soud nachází 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 přijaté Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku lze podle 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 řešil soud otázku, jaká částka představuje horní hranici sazby pokuty ukládané za tento přestupek. Správní orgány ukládající pokuty za zmiňovaný přestupek totiž – obdobně jako v případě přestupku podle § 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). Podle 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 výpočet zjištěnou částku, nikoliv obecný limit 10 000 000 Kč, jako to učinil žalovaný a po něm i městský soud“* (zvýrazněno krajským soudem).
20. Byť se v odkazované věci řešila problematika uplatnění absorpční zásady (což vedlo k přijetí závěru, že výsledek výpočtu pokuty postupem podle § 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 toho 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 kvantifikované 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“.

21. 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 projednávané. Z citovaného rozsudku vyplývá, 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 podle § 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 krajský 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 již bylo řečeno, byl učiněn závěr, že za horní hranici sazby pokuty je třeba považovat výpočtem zjištěnou částku, nikoliv obecný limit 10 000 000 Kč. Krajský soud je toho názoru, že je zapotřebí odlišovat přestupky, kde je výměra trestu určena něčím jiným, než jednoznačně kvantifikovatelnými skutkovými okolnostmi přestupku, 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 bude správnímu orgánu známa až v průběhu řízení, respektive na jeho konci), od přestupků, u nichž správní orgány již při zahájení řízení vědí, jaká sankce pachatelů za jejich spáchání hrozí, neboť je odvislá právě od skutečnosti, kterou je třeba vymezit již v oznámení o zahájení řízení o přestupku (srov. § 78 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky).
22. Soud zastává názor, že pro uplatnění závěru, 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 uvedených ustanoveních trestního zákoníku se odráží 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 nálezn Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, bod 52). Obecně vzato přitom platí, že čím menší je závažnost trestného činu/přestupku, tím dříve ustupuje potřeba státu reagovat na protiprávní jednání sankcí. To se v zákoně o odpovědnosti za přestupky projevuje právě v § 30, kde zákonodárce diferencioval promlčecí dobu v závislosti na maximální možné sazbě pokuty, v 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 tun 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, 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.

23. O jednoleté promlčecí době jako zásadě zákona o odpovědnosti za přestupky a tříleté promlčecí lhůtě jako o 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.
24. V obecnosti soud připouští, že v případě neprokázání překročení povolené hmotnosti o více než 11 tun 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.
25. Aplikuje-li soud výše učiněné obecné závěry na právě projednávanou věc, je zjevné, že přestupky, jichž se měl žalobce dopustit, se promlčují v jednoleté promlčecí lhůtě [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Podle § 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo ke spáchání přestupku. V prvním případě tedy běžela promlčecí doba od 16. 4. 2016 (přestupek byl spáchán dne 15. 4. 2016), v druhém případě od 1. 6. 2016 (přestupek byl spáchán 31. 5. 2016); jejím posledním dnem tedy byl 15. 4. 2017, resp. 31. 5. 2017. Společné řízení o obou přestupcích však bylo zahájeno až dne 21. 6. 2018, kdy byl žalobci doručen příkaz – tedy více než rok po uplynutí promlčecí lhůty u obou přestupků, která žalobci nově svědčí v důsledku přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky.
26. S ohledem na shora uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná, neboť ještě před zahájením řízení o přestupku došlo k zániku odpovědnosti za spáchaný skutek. Napadené rozhodnutí sice bylo podle tehdy platných pravidel pro zánik odpovědnosti za daný přestupek vydáno v době, kdy žalobcova odpovědnost za toto 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), totiž 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 žalobce příznivější, bylo řízení o přestupku zahájeno až po uplynutí promlčecí doby.

27. Soud proto 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 žalobce za přestupek rovněž 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.).
28. Žalobními námitkami se soud s ohledem na nastalou situaci již nezabýval. Zjištěný zánik odpovědnosti žalobce za přestupky má za následek, že po vrácení věci soudem již nemohou správní orgány v řízení o těchto přestupcích pokračovat, a tedy ani zjišťovat, 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 řízení podle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky pouze zastaví. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
29. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Ty tvoří zaplacené soudní poplatky v celkové výši 4 000 Kč, odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada daně z přidané hodnoty. Zástupce žalobce v řízení provedl tři účelné úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, a dvě písemná podání soudu ve věci samé (žaloba a replika) – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. K odměně za právní služby v souhrnné výši 9 300 Kč byla přičtena paušální částka jako náhrada hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Součet těchto částek ve výši 10 200 Kč byl dále zvýšen o částku 2 142 Kč odpovídající náhradě daně z přidané hodnoty v sazbě 21 %, neboť zástupce žalobce je plátcem této daně. Soud uložil žalovanému zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobce, který je advokátem (§ 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). Připadne-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.

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 19. února 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu