



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lenky Oulíkové a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce: L. Š., IČO: x,
se sídlem x,
zastoupený advokátem JUDr. Martinem Týlem,
se sídlem Škroupova 561, Pardubice,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2019, č. j. 039242/2019/KUSK-DOP/Hav,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2019, č. j. 039242/2019/KUSK-DOP/Hav, a rozhodnutí Městského úřadu Kolín ze dne 26. 9. 2018, č. j. MUKOLIN/OD 91269/18-kav, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16 342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Martina Týla, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

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.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Kolín (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 9. 2018, č. j. MUKOLIN/OD 35323/19-kuti (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 9. 2018 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), jichž se měl dopustit tím, že provozoval na pozemní komunikaci č. II/125 v Kolíně-Sendražicích v ulici Ovčárecká ve směru jízdy z centra motorová vozidla, která při vysokorychlostním kontrolním vážení překročila 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“), a to ve třech případech. Dne 26. 5. 2016 v 11:02 hod. překročilo vozidlo tov. zn. V., reg. zn. X, spolu s návěsem reg. zn. X, největší povolenou hmotnost nápravy č. 2 o 2 733 kg a nejvyšší povolenou hmotnost motorového vozidla o 3 466 kg. Dne 29. 6. 2016 v 10:17 překročilo vozidlo tov. zn. V., reg. zn. X, spolu s návěsem reg. zn. X, největší povolenou hmotnost nápravy č. 2 o 675 kg a nejvyšší povolenou hmotnost motorového vozidla o 1 207 kg. Dne 26. 8. 2016 v 09:25 hod. překročilo vozidlo tov. zn. Volvo, reg. zn. X, spolu s návěsem reg. zn. X, největší povolenou hmotnost nápravy č. 2 o 1 494 kg a nejvyšší povolenou hmotnost motorového vozidla o 1 967 kg. Za tyto přestupky byla žalobci ve společném řízení uložena pokuta ve výši 36 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč. Při ukládání trestu vzal správni orgán I. stupně v úvahu pouze překročení nejvyšší povolené hmotnosti vozidla o 3 466 kg dne 26. 5. 2016 s odůvodněním, že v případě společného řízení vyhodnocuje správni orgán pouze nejvyšší přetížení, nikoliv každý spáchaný přestupek.
2. Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí je nicotné z důvodu vnitřní rozpornosti. Žalovaný svým usnesením ze dne 4. 3. 2019 vyloučil skutek ze dne 26. 8. 2016 ze společného řízení. Následně správni orgán I. stupně [v rámci obnovy řízení – pozn. soudu] řízení o tomto skutku dne 6. 3. 2019 zastavil. Napadeným rozhodnutím ze dne 21. 3. 2019 však žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil, čímž uznal žalobce vinným ze spáchání všech tří skutků, včetně skutku ze dne 26. 8. 2016. Usnesení o vyloučení skutku ze dne 26. 8. 2016 ze společného řízení bylo navíc žalobci doručeno až dne 21. 3. 2019, a proto nebylo v době rozhodnutí správního orgánu I. stupně o zastavení řízení v právní moci.
3. Žalobce dále namítl podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které spatřuje v tom, že řízení bylo vedeno podle zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky, který se stal účinným kde dni 1. 7. 2017, ač k přestupkovému jednání mělo dojít před účinností tohoto zákona a tento zákon nebyl pro žalobce příznivější.
4. Žalobce konečně uvedl, že skutkový stav, který vzal správni orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy a vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, čímž je

naplněn předpoklad zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Správní orgány se nezabývaly otázkou, zda se soukromá společnost GEMOS s. r. o. podílela na vážení vozidel, a zda z něj měla finanční prospěch. Dále nebylo postaveno najisto, kdo provedl instalaci měřicího zařízení, kdo provádí jeho údržbu a servis včetně nastavení, a zda vážení proběhlo v souladu s návodem k obsluze. K tomu navrhl provedení důkazu smlouvou uzavřenou se společností GEMOS s. r. o., návodem k obsluze měřicího zařízení a výsledkem pověřené osoby.

5. Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2018, č. j. 30 A 153/2016-76, zdůraznil, že naměřený údaj z certifikovaného a řádně ověřeného měřicího zařízení představuje objektivní důkaz o naměřené hodnotě. Pokud žalobce zpochybňoval zjištění správních orgánů, měl předložit důkazy o tom, že vynaložil veškeré úsilí, aby předešel porušení právní povinnosti. Váhy v době spáchání přestupku ani později nevykazovaly žádnou vadu funkčnosti. Dne 18. 8. 2016 bylo KSÚS provedeno měření příčné nerovnosti, jehož výsledky prokázaly, že stavební stav komunikace vykazoval odchylky, které byly v rozporu s opatřením obecné povahy Českého metrologického institutu. Žalovaný proto stanovil, že přestupky podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích spáchané v tomto místě ode dne 19. 8. 2016 do 31. 12. 2016 nelze považovat za prokázané. Přestupky spáchané žalobcem do tohoto období nespadají. K námitce žalobce, že byl napadeným rozhodnutím uznán vinným jednáním ze dne 26. 8. 2016, ačkoliv již dříve bylo řízení pro týž skutek zastaveno, uvedl, že ve výroku napadeného rozhodnutí není uvedeno, že by byl i tento skutek v odvolacím řízení potvrzen. V odůvodnění napadeného rozhodnutí je naopak uvedeno, že tento přestupek žalovaný ze společného řízení vyloučil. Také ostatní námitky, uplatněné žalobcem již v odvolání, označil žalovaný za nedůvodné a odkázal na jejich vypořádání v napadeném rozhodnutí.
6. V replice žalobce zejména zdůraznil závažnost procesních pochybení žalovaného a nezbytnost provedení navržených důkazů pro určení, zda bylo měření zákonné.

Podstatná skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

7. Ze správního spisu vyplývá, že příkazem ze dne 31. 7. 2018, č. j. MUKOLIN/OD 71630/18-kav, doručeným žalobci téhož dne, byl žalobce uznán vinným přestupkem podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích, jehož skutkovou podstatu měl naplnit ve dnech 26. 5. 2016, 29. 6. 2016 a 26. 8. 2016 jednáním uvedeným v odstavci 1 tohoto rozsudku, a byla mu uložena pokuta ve výši 36 000 Kč. Proti příkazu podal žalobce dne 8. 8. 2018 odpor, čímž došlo ke zrušení příkazu. Správní orgán I. stupně posléze pokračoval v řízení. Usnesením ze dne 4. 3. 2019 žalovaný vyloučil ze společného řízení skutek ze dne 26. 8. 2016. Uvedl, že na tento skutek dopadá obnova řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť vyšlo najevo, že stavební stav pozemní komunikace, v níž byly uloženy senzory pro vysokorychlostní vážení, vykazoval v určitém období odchylky, pročež nelze přestupky spáchané od 19. 8. 2016 do 31. 12. 2016 považovat za prokázané. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 16. 10. 2018 odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu:

8. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
9. 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.), přihlížející v souladu se závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).
10. Dříve, než soud přistoupil k přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), se musel zabývat tím, zda v projednávané věci nedošlo k zániku odpovědnosti za správní delikt žalobce. Byť žalobce zánik odpovědnosti v důsledku uplynutí promlčecí doby v žalobě výslovně nenamítal, soud k zániku odpovědnosti za správní delikt či přestupek přihlíží z moci úřední (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134, č. 2122/2010 Sb. NSS).

Zánik odpovědnosti za přestupek

11. Otázkou prekluzivní lhůty v případě správního deliktu (přestupku) dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 9. 2018 se zdejší soud zabýval již v rozsudcích ze dne 4. 2. 2021, č. j. 54 A 180/2018-39, ze dne 31. 3. 2021, č. j. 55 A 1/2020-31, ze dne 25. 3. 2021, č. j. 54 A 82/2019-45, nebo ze dne 19. 2. 2021, č. j. 43 A 16/2019-54, od jejichž závěrů neshledal důvod se v nyní posuzované věci odchýlit.
12. Podle § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 6. 2017 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. Jakmile bylo řízení řádně zahájeno, k zániku odpovědnosti již nemohlo dojít. Podmínky § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 6. 2017 byly v daném případě splněny. Ke spáchání správních deliktů (přestupků) došlo ve dnech 26. 5. 2016, 29. 6. 2016 a 26. 8. 2016 a řízení o nich bylo zahájeno dne 31. 7. 2018, kdy správní orgán I. stupně doručil žalobci příkaz. Čtyřletá objektivní lhůta tak byla zachována. Zachována byla též dvouletá subjektivní lhůta, neboť vážný listek z vysokorychlostního kontrolního vážení, na jehož základě vzniklo správnímu orgánu I. stupně důvodné podezření ze spáchání protiprávního jednání, obdržel správní orgán I. stupně od KSÚS teprve dne 26. 3. 2018. Podle právní úpravy účinné v době spáchání správního deliktu tedy k zániku odpovědnosti za správní delikt nedošlo.
13. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny 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 nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, publikovaného pod č. 54/2020 Sb., a nálezu Ústavního soudu 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 odpovědnosti za přestupek. 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).

14. S ohledem na zmíněný ústavní princip a rovněž podle § 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.
15. Správní delikt dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích je nově pojímán jako přestupek [dále proto soud hovoří toliko o *přestupku* dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích]. Ustanovení § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích bylo s účinností od 1. 7. 2017 novelizováno tak, že tento právní předpis již úpravu promlčení přestupků neobsahuje. Nově se tedy aplikuje úprava promlčení obsažená v § 30 až § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky.
16. 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, po podání žaloby bylo celé ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky shora citovanými nálezy Ústavního soudu postupně zrušeno pro rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny.
17. Soud tedy musí posoudit, zda je na promlčení odpovědnosti za přestupky, jichž se měl žalobce 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 (§ 30 zákona o odpovědnosti za přestupky). Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku. Pokud by za přestupek žalobce nebylo možné podle zákona o pozemních komunikacích uložit pokutu ve výši alespoň 100 000 Kč, znamenalo by to, že pro účely posouzení zániku odpovědnosti za přestupek měla být ve věci aplikována nová, pro žalobce příznivější právní úprava zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy jednorocní 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.
18. Dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 9. 2018 se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že jako provozovatel vozidla provozuje vozidlo, jehož hmotnost převyšuje hodnoty stanovené podle zvláštního právního předpisu. Obdobně podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném od 1. 10. 2018 do 31. 12. 2020, resp. § 42b odst. 1 písm. u) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném od 1. 1. 2021, se

právnícká nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že jako provozovatel vozidla nebo jízdní soupravy provozuje vozidlo nebo jízdní soupravu, u nichž bylo kontrolním vážením zjištěno nedodržení hodnot nebo podmínek stanovených zákonem o silničním provozu. Hmotnost vozidel je s účinností od 1. 10. 2018 upravena v § 43a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), s odkazem na prováděcí právní předpis, jímž je vyhláška Ministerstva dopravy č. 209/2018 Sb., o hmotnostech, rozměrech

a spojitelnosti vozidel, která stanoví mezní hodnoty hmotností v § 5 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. a) shodně jako § 37 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. a) vyhlášky o schvalování technické způsobilosti.

19. Dle § 42b odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 6. 2017 se za správní delikt uloží pokuta do 500 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a), b), s), t), u) a v) a odstavce 5. Obdobně dle uvedeného ustanovení s účinností od 1. 7. 2017 platí, že za přestupek lze uložit pokutu do 500 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. s), respektive písm. u) s účinností od 1. 1. 2021.
20. Dle § 43 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 6. 2017 se při určení výměry pokuty právnícké 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 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. Shodně je výše pokuty za přestupek podle § 42b odst. 1 písm. s) [písm. u) s účinností od 1. 1. 2021] upravena s účinností od 1. 7. 2017 v § 43 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.
21. Z výše uvedené právní úpravy 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 žalobce, který měl na pozemní komunikaci provozovat nákladní vozidlo převyšující hodnotu stanovenou vyhláškou o schvalování technické způsobilosti o něco přes tři tuny, správní orgány mohly, respektive musely, uložit pokutu ve výši právě 36 000 Kč. S ohledem na to je zapotřebí zodpovědět otázku, zda se má na protiprávní jednání žalobce 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 tří až čtyř tun,

tj. přestupek, s kterým zákon spojuje pevně stanovenou sankci ve výši 36 000 Kč, která představuje současně horní hranici sazby pokuty, již je možné za takto 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 namíste uplatňovat právě přístup druhý, a proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozsudku.

22. 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 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 přestupku spočívajícího v odběru povrchových vod v rozporu s vydaným povolením [§ 125c odst. 1 písm. a) zákona č. 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, 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).
23. 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.

24. 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 třeba uvést, že Nejvyšší správní soud se v uvedené věci zabýval primárně otázkou zcela odlišnou od věci nyní projednávané. 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 znakem skutkové podstaty daného přestupku.
25. 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. Například 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 nálezn Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, bod 52). Obecně vzato přitom platí, že čím méně závažný je trestný čin/přestupek, tím dříve potřeba státu reagovat na protiprávní jednání sankcí ustupuje. To se v zákoně o odpovědnosti za přestupky projevuje právě v § 30, kde zákonodárce diferencoval 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 vlastnost právního předpisu může vést (v neprospěch přestupce) k pominutí obsahu právní normy, 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 více než 11 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.

26. O jednorocní promlčecí době jako zásadě zákona o odpovědnosti za přestupky a tříleté promlčecí době 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.
27. 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.
28. S ohledem na shora uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť ještě před zahájením řízení o přestupcích došlo k zániku odpovědnosti za spáchané skutky. Napadené

rozhodnutí sice bylo dle tehdy platných pravidel pro zánik odpovědnosti za dané přestupky vydáno v době, kdy odpovědnost žalobce za 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 žalobce příznivější, bylo řízení o přestupcích zahájeno až po uplynutí promlčecí doby.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

29. 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 žalobce 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.).
30. Shora předestřeny žalobními námitkami se soud s ohledem na nastalou situaci již nezabýval, a proto pro zjevnou nadbytečnost ani nepřistoupil k provedení navrhaných důkazů. Zjištěný zánik odpovědnosti žalobce za přestupek má za následek, že po vrácení věci soudem již nemůže být v řízení o přestupku žalobce 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.).
31. Žalobce měl s žalobou úspěch, a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud tedy přiznal žalobci náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty spočívají v zaplacených soudních poplatcích ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě) a nákladech souvisejících se zastoupením žalobce advokátem. Tyto náklady tvoří odměna za zastupování za tři úkony právní služby (převzetí věci a přípravu zastoupení, sepsí žaloby a sepsí 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. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, patří k nákladům řízení též částka odpovídající sazbě daně z přidané hodnoty ve výši 21 % vypočtená z odměny za zastupování a náhrad, tedy z částky 10 200 Kč, ve výši 2 142 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková výše nákladů, které žalobci v tomto soudním řízení vznikly, činí 16 342 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 342 Kč,

a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce (§ 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 nejblíže 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 21. dubna 2021

Mgr. Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu