



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **RNDr. S. D.**, zastoupeného Mgr. Tomášem Gartšíkem, advokátem se sídlem Novobranská 14, Brno, proti žalovanému: **Celní ředitelství Brno**, se sídlem Koliště 21, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 7. 2007, č. j. 4249-02/07-010100-21, ve věci přestupku, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 5. 2008, č. j. 57 Ca 67/2007 - 36,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 5. 2008, č. j. 57 Ca 67/2007 - 36, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí Celního ředitelství v Brně (dále jen „odvolací orgán“). Citovaným rozhodnutím odvolací orgán změnil k odvolání žalobce rozhodnutí Celního úřadu ve Vyškově (dále jen „celní úřad“) ze dne 20. 4. 2007, č. j. 241-06/07-0163-02, kterým byl stěžovatel uznán vinným přestupkem podle § 42a odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o

pozemních komunikacích, ve znění účinném od 1. 1. 2007 (dále jen zákon o pozemních komunikacích“), kterého se dopustil tím, že v rozporu s ustanovením § 21e zákona o pozemních komunikacích užil dne 3. 1. 2007 v 10.20 hod. osobní motorové vozidlo registrační značky X v systému časového zpoplatnění (210,5 km dálnice D1 ve směru Praha), aniž by uhradil časový poplatek. Za toto jednání mu byla uložena sankce podle ustanovení § 42a odst. 7 písm. a) zákona o pozemních komunikacích ve výši 1500 Kč a dále podle ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném pro posuzované období (dále jen „zákon o přestupcích“), mu byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Změna napadeného rozhodnutí provedená odvolacím orgánem spočívala ve snížení uložené pokuty z 1500 Kč na 500 Kč.

Krajský soud dospěl k závěru, že v dané věci bylo jednoznačně prokázáno, že se stěžovatel dopustil shora popsáního přestupku, neboť v rozporu s ustanovením § 21e zákona o pozemních komunikacích užil vozidlo v systému časového zpoplatnění, aniž by byl uhrazen časový poplatek. Dle názoru soudu novelizace zákona o pozemních komunikacích provedená zákonem č. 80/2006 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2007 a který omezil dosavadní platnost dálničních kupónů o jeden kalendářní měsíc, tj. z původního data 31. ledna 2007 na 31. prosince 2006, znamená toliko tzv. nepravou retroaktivitu, která je v určitých případech přípustná. Soud uvedl, že zákon č. 80/2006 Sb. byl přijat dne 8. února 2006, zveřejněn dne 15. března 2006, účinnosti nabyl k 1. lednu 2007 a platnost časového poplatku pro kalendářní rok 2006 omezil k témuž datu a nikoliv zpětně. Pokud tedy tento právní předpis stanoví, že platnost dálničního kupónu pro kalendářní rok 2006 je omezena do 31. prosince 2006 a stěžovatel přesto použije zpoplatněnou kombinaci po 31. 12. 2006 s tímto již neplatným dálničním kupónem, potom se dopouští shora uvedeného přestupku, za který je po právu sankcionován. V závěru svého rozhodnutí soud zdůraznil, že se odvolací orgán zabýval všemi okolnostmi případu, přičemž snížením původně uložené sankce zohlednil dosavadní bezúhonnost stěžovatele, okolnost, že se jednalo o krátké období po účinnosti novelizované úpravy a připustil skutečnost, že získání nové dálniční známky nemuselo být v určitých místech jednoduché. Žalobu soud dle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje zákonné důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., když namítá, že krajský soud nesprávně vyložil otázku pravé retroaktivity a nedostatečně své závěry odůvodnil, když se nevypořádal s podstatnou částí žalobní argumentace.

Stěžovatel uvádí, že v době, kdy zaplatil poplatek za užívání dálnice (dále jen „dálniční kupón“), tj. v červenci roku 2006, byla platnost tohoto kupónu platným a účinným zákonem stanovena do 31. ledna 2007. Pokud později účinná norma tuto platnost kupónu zkrátila, jednalo se dle stěžovatele o zásah do právních vztahů,

kteřé vznikly před účinností této právní normy, a tedy o nepřípustnou retroaktivitu. Počínaje rokem 1997 až do konce roku 2006 vždy platily dálniční kupóny zakoupené v běžném kalendářním roce i v lednu roku následujícího a navíc i v následujících letech, počínaje rokem 2008, tomu bude stejně. Nemohlo dojít k porušení nebo ohrožení zájmu veřejnosti a tedy ke spáchání přestupku skutkem, který jak do minulosti, tak do budoucnosti s výjimkou ledna 2007 je jednáním zákonem povoleným a předpokládaným.

Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy dopadající na právní vztahy uzavřené v minulosti je nutně doprovázeno zásahem do principu rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Tento zásah je ospravedlnitelný pouze v případě, pokud je zdůvodněn jiným veřejným zájmem vyšší intenzity (viz nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. 63/1997 Sb).

Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že k předmětné novelizaci došlo z důvodu zavedení mýtného systému pro nákladní vozidla. S ohledem na to, že evropská pravidla zakazují ukládat více typů poplatků za užívání téže komunikace, bylo nutno omezit dosavadní platnost dálničních časových kupónů. Vozidla do 3,5 tun však novému mýtnému nepodléhala, a proto neexistuje žádný racionální důvod pro zrušení platnosti dálničních kupónů pro tato vozidla. Tím méně se mohlo jednat o veřejný zájem takové intenzity, aby převážil princip důvěry občana ve stabilitu právního řádu. Naopak z informací uveřejněných v tisku včetně informací poskytovaných ústavními i vládními činiteli vyplývalo, že k omezení platnosti dálničních kupónů i pro vozidla nepodléhající mýtnému systému došlo nedopatřením, tj. chybou v zákoně, přičemž po zjištění této chyby již nebyl čas chybu napravit. Trestat na základě takto chybně přijatého nepřípustně retroaktivního ustanovení je porušením principů právního státu.

Jedním z principů právního státu je zákaz i tzv. nepravé retroaktivity (působí na v minulosti založené vztahy, ale do budoucnosti) bez toho, aniž by taková retroaktivita byla odůvodněna výrazně vyšším veřejným zájmem. Nepravá retroaktivita by tedy měla úspěšně projít tzv. testem poměrnosti cíle a prostředku. V daném případě však ani takový test nelze provést, když zkrácení platnosti dálničních kupónů žádný cíl, který by mohl být testován, neměl, jednalo se o zřetelnou navíc před účinností předmětné novely veřejně přiznanou chybu zákonodárce.

Porušení zásady retroaktivity je o to flagrantnější, že dálniční kupón představuje státní ceninu, která požívá maximální důvěry veřejnosti. Tato státní cenina je opatřena ochrannými prvky, údaj o platnosti je na ni vyjádřen česky, anglicky a německy (Platnost, Gültigkeit, Validity 1. 12. 2005 – 31. 1. 2007). Lze si jen těžko představit, že by český občan v jiné unijní zemi zakoupil známku na tímto státem na známce deklarované období a následně byl pokutován pro nesprávné

užívání dálnice s odůvodněním, že se mezitím změnil zákon a že tuto skutečnost měl držitel dálničního kupónu vědět.

Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Odvolací orgán se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu, žalobní námitky považuje za vypořádané. Výkonná moc nemůže nahradit moc zákonodárnou, tj. výkladem práva nelze dojít k opačným závěrům než k těm, které jsou v zákoně. Stěžovateli nepřísluší hodnotit, zda je zákonodárcem přijatá úprava vhodná či nikoliv, jeho povinností je se jí řídit.

Dle názoru odvolacího orgánu nemá novelizovaná úprava zpětnou účinnost, pouze novým způsobem upravuje právní vztahy s účinností do budoucnosti. V daném případě právní norma nabyla účinnosti k 1. 1. 2007 a platnost časového dálničního kupónu omezila pro kalendářní rok 2006 k témuž dni, nikoli zpětně. U retroaktivity pravé působí zásada obecné nepřípustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti.

Mezi platností a účinností předmětné novely byla dostatečně dlouhá doba legisvakance, která má umožnit, aby se adresáti nové právní úpravy s touto úpravou náležitě seznámili. Jak novinové články, tak důvodová zpráva jsou ve vztahu k zákonným ustanovením bezvýznamné, výklad stěžovatele je v přímém rozporu se zákonem.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 s. ř. s. řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.); zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Poté dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze soudního a správního spisu kasační soud ověřil, že mezi stranami není sporné, že stěžovatel dne 3. 1. 2007 užil vozidlo v systému časového zpoplatnění, přičemž uhrazení časového poplatku prokazoval dálničním kupónem zakoupeným v červnu či červenci 2006, tj. za účinnosti zákona o pozemních komunikacích ve znění do 31. 12. 2006. Na předmětném kupónu bylo mimo jiné uvedeno česky, anglicky a německy: Platnost, Gültigkeit, Validity 1. 12. 2005 – 31. 1. 2007. Takto vyznačená platnost odpovídala ustanovení § 20a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích účinného do 31. 12. 2006. Dne 15. března 2006 byl zveřejněn zákon č. 80/2006 Sb., který s účinností od 1. 1. 2007 novelizoval zákon o pozemních

komunikacích a který současně omezil platnost časového poplatku pro kalendářní rok 2006 k 31. 12. 2006. Správní orgány dospěly k závěru, že prokazovali stěžovatel úhradu časového poplatku neplatným dálničním kupónem, dopustil se přestupku podle § 42a odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích ve znění účinném od 1. 1. 2007. Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, neboť dospěl k závěru, že předmětné omezení nepředstavuje nepřípustnou zpětnou retroaktivitu s tím, že novelizovaný zákon upravuje předchozí právní vztahy toliko do budoucna, nikoli zpětně, došlo pouze tedy k nepravé retroaktivitě a tato je v určitých případech přípustná.

Předmětem sporu je tak otázka, zda časové omezení platnosti dálničního kupónu stanovené v ustanovení § 21b zákona o pozemních komunikacích představuje nepřípustný zpětný zásah do právních vztahů a z nich vyplývajících nároků vzniklých za účinnosti předchozí právní úpravy či nikoli.

Krajský soud k námitce nepřípustné zpětné působnosti uvedl, že: „*v případě stěžovatele došlo k přestupku v době, kdy došlo ke časovému střetu staré a nové právní normy a kdy od účinnosti nové právní normy se právní vztahy vzniklé podle zrušené právní normy řídí právní normou novou a vznik právních vztahů existujících před nabytím účinnosti nové právní normy a vykonané právní normy se řídí zrušenou právní normou. Aplikuje se tedy princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních jednání. Soud souhlasí s právním názorem žalovaného, že k nepřípustné retroaktivitě nedošlo, došlo pouze tedy k nepravé retroaktivitě a tato je v určitých případech přípustná. Tento zákon v novém znění platí nadále, novela ZoPK byla přijata dne 8. února 2006, zveřejněna dne 15. března 2006, přičemž účinnosti nabyla 1. lednu 2007. Platnost časového poplatku pro kalendářní rok 2006 omezila k témuž datu a nikoli zpětně. Pokud tedy tento právní předpis stanoví, že platnost dálničního kupónu pro kalendářní rok 2006 je omezena do 31. prosince 2006 a stěžovatel přesto použije zpoplatněnou kombinaci po 31. 12. 2006 s tímto již neplatným dálničním kupónem, potom se dopouští shora uvedeného přestupku, za který je po právu sankcionován*“.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí krajského soudu. Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů je totiž vadou tak závažnou, že se jí soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti. Nelze se zabývat hmotněprávní argumentací, pokud přezkoumávané rozhodnutí soudu neobstojí ani po formální stránce, tedy pokud soud nevyčerpal celý předmět řízení, jak byl vymezen v žalobě, a ve svém rozhodnutí se nevypořádal se všemi žalobními námitkami.

Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze v obecné rovině považovat zejména ta rozhodnutí, která vůbec neobsahují právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou jednoznačné ve

vztahu k výroku. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí pak musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostacích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat například ty případy, kdy soud opřel důvody rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, nebo také případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v průběhu řízení provedeny.

Dle názoru kasačního soudu je napadené rozhodnutí na samé hranici přezkoumatelnosti. Závěr, že novelizovaný zákon působí s účinky nepravé retroaktivity, je odůvodněn tak, že omezení časového poplatku pro kalendářní rok 2006 není nepřipustnou retroaktivitou, *neboť sporná platnost je omezena k témuž datu, kdy novelizovaný zákon nabyl účinnosti*, tj. k 1. 1. 2007, na druhé straně však v další větě krajský soud konstatuje, že *platnost dálničního kupónu pro kalendářní rok 2006 je omezena do 31. prosince 2006*. Výše uvedená tvrzení si navzájem odporují. Z právní úpravy je navíc zcela zřejmé, že zákon č. 80/2006 Sb. nabyl účinnosti 1. 1. 2007, platnost dálničních kupónů na kalendářní rok 2006 však omezil nikoli k 1. 1. 2007, ale k 31. 12. 2006. Zákonost uložené sankce krajský soud odůvodnil tak, že v souzené věci se jedná o tzv. nepravou retroaktivitu, která je v určitých případech přípustná, neboť upravuje vztahy až po té, co nabyla účinnosti a nikoliv zpětně. Blíže tuto úvahu krajský soud žádným způsobem nerozvedl.

S ohledem na skutečnost, že i přes velmi sporé a nepřesvědčivé odůvodnění je právní závěr krajského soudu z napadeného rozhodnutí seznatelný, odpovídá výroku rozsudku a nebyly zjištěny nedostatky v důvodech skutkových, či opomenutí některého ze žalobních bodů, přiklonil se Nejvyšší správní soud k dílčímu závěru, že napadené rozhodnutí přezkoumatelné je.

Při řešení sporné otázky, tedy zpětné působnosti zákona č. 80/2006 Sb., vycházel kasační soud z konstantní judikatury Ústavního soudu [např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publikovaný pod č. 63/1997 Sb., jakož i pod č. 13 Sb. n. u. ÚS, sv. 7, str. 87, (všechny zde citované nálezy Ústavního soudu jsou dostupné na <http://nalus.cz>)].

Ústavní soud opakovaně konstatoval, že k základním principům vymezujícím kategorii právního státu patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem. Právní teorie i praxe činí přitom rozdíl mezi pravou a nepravou retroaktivitou, přičemž je obecně akceptováno vymezení této distinkce právní doktrínou.

O pravou zpětnou účinnost (retroaktivitu) jde tehdy, jestliže se novým právním předpisem má řídit vznik právního vztahu a nároky účastníků z tohoto vztahu také v případě, kdy právní vztah nebo nároky z něj vyplývající vznikly před účinností nového právního předpisu. Nepravá zpětná účinnost (retroaktivita)

znamená, že novým právním předpisem se sice mají řídit i právní vztahy, vzniklé před jeho účinností, avšak až ode dne jeho účinnosti. Nepravá zpětná účinnost tedy ve skutečnosti zpětnou účinností zákona není; v důsledku nepravého zpětného působení zákona totiž dochází pouze k tomu, že nový zákon zachycuje (právně kvalifikuje) minulé skutečnosti nebo že se dotýká (modifikuje, ruší) existujících právních následků, avšak vždy do budoucna. Pokud nová právní úprava modifikuje určitá pravidla nikoli zpětně, ale do budoucna, aplikuje se princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání.

Rozlišení pojmů pravé a nepravé retroaktivity akceptuje nejen doktrína a judikatura Ústavního soudu, nýbrž i judikatura Nejvyššího soudu (Jc 28/2003, Jc 200/2003, Jc 178/2005, Jc 12/2006).

Problém retroaktivity je problém zpětné účinnosti pravé, u níž platí zásada obecné nepřípustnosti (*lex retro non agit*), ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti. Naopak u retroaktivity nepravé platí zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti. Z principu ochrany důvěry občanů v právo vyplývá, že princip nepřípustnosti retroaktivity nelze vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. Příkladem takového zpětného působení je situace, v níž za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm se skutek posuzuje dle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější (čl. 40 odst. 6, věta druhá, Listiny základních práv a svobod).

Pravá retroaktivita „zahrnuje v podstatě dvě odlišné situace“, a to za prvé „stav, že nová úprava dává vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila“, a za druhé „novela může měnit právní vztahy vzniklé podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona“ (L. Tichý, K časové působnosti novely občanského zákoníku, Právník, č. 12, 1984, s. 1104). Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/92, pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že *lex posterior* ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti *legis prioris*, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti *legis prioris* neměly povahu právních skutečností. Za zpětně působící (pravá retroaktivita) by bylo přitom možné novou úpravu považovat pouze tehdy (Pl. ÚS 9/95), kdyby měnila samotný vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly přede dnem její účinnosti.

K vazbě mezi pojmem zákazu retroaktivity a kategorií ochrany nabytých práv pak Ústavní soud zformuloval důležitou tezi (Pl. ÚS 51/2000): „Právní věda rozeznává tzv. pravou retroaktivitu, která zahrnuje případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností, a retroaktivitu nepravou, spočívající v tom, že právní vztahy, které vznikly za platnosti práva starého, se spravují tímto právem až do doby účinnosti práva

nového, poté se však řídí tímto novým právem. Vznik právních vztahů, existujících před nabytím účinnosti nové právní úpravy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, i vykonané právní úkony se řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita). Aplikuje se tedy princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních jednání. Princip ochrany minulých právních skutečností zahrnuje jak zákaz zpětného působení zákonů, tak zákaz zásahu do práv nabytých.“

Kasační soud je přesvědčen, že v souzené věci jde ve svých důsledcích o nepřípustnou pravou retroaktivitu.

Podle ustanovení § 20a zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 31. 12. 2006 se poplatek platil před užitím dálnice nebo rychlostní silnice motorovým vozidlem nebo jízdní soupravou. Zaplacení poplatku se prokazovalo platným dvoudílným kupónem, jehož jedna část měla být přilepena celou plochou v motorovém vozidle nebo v prvním vozidle jízdní soupravy na místě určeném prováděcím předpisem a který odpovídá vzoru stanovenému prováděcím předpisem.

Platnost kupónu prokazujícího zaplacení poplatku na kalendářní rok pak počínala 1. prosincem roku, který předchází kalendářnímu roku vyznačenému na kupónu, a končila 31. lednem bezprostředně následujícího kalendářního roku. Platnost kupónu byla tedy vymezena na 14 kalendářních měsíců.

Změna provedená zákonem č. 80/2006 Sb., v ustanovení § 21b, tj. omezení původně platného kupónu o jeden kalendářní měsíc zpětně, zhoršuje právní postavení adresátů právní normy, tedy i stěžovatele. Ten se totiž důvodně domníval, že v červnu či červenci roku 2006, kdy za užití dálnice uhradil časový poplatek, mu touto úhradou vzniklo právo, respektive nárok na užívání předmětné komunikace, a to až do 31. ledna 2007. Peněžní prostředky získané z placení časových poplatků a mýtného jsou příjmem státního rozpočtu (§ 20 zákona o pozemních komunikacích). Jak vyplývá z důvodové zprávy k novele zákona o pozemních komunikacích, časový poplatek a mýtné představuje platbu za službu, nikoli daň, resp. poplatek ve smyslu zákona č. 337/1992 Sb., o správně daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. V daném případě jak právní vztah, tak nárok z něho vyplývající, vznikl za účinnosti předchozí právní úpravy. Avšak nový zákon v minulosti platící subjektivní povinnosti a práva zpětně modifikoval. Zákaz retroaktivity nepřipouští změnu minulého právního účinku ex tunc.

V souvislosti s analýzou nepřípustné pravé retroaktivity je dále nutné zabývat se otázkou možných výjimek z nepřípustnosti retroaktivity. Od zásady zákazu retroaktivity se lze odchýlit zcela výjimečně, a to výslovným pozitivním ustanovením. Kritériem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé retroaktivity je legislativní zásada ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu.



Jak Ústavní soud uvedl ve shora citovaném nálezu Pl. ÚS 21/96 „rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy nemůže být věcí nahodilou nebo věcí libovůle, ale je věcí zvažování v kolizi stojících ústavněprávních principů. Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod, odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima přikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap.“ (.).

Z důvodové zprávy k zákonu č. 80/2006 Sb. však žádný rozumný důvod či veřejný zájem pro omezení platnosti dosavadních dálničních kupónů nevyplývá. K předmětné novelizaci zákona o pozemních komunikacích došlo z důvodu zavedení systému elektronického mýtného pro nákladní vozidla s tím, že vozidla do 3,5 tun novému mýtnému skutečně nepodléhala. Důvodová zpráva uvádí, že základním principem navrhované právní úpravy je princip spravedlnosti v oblasti užívání pozemních komunikací, resp. snaha o zavedení existence užší vazby mezi rozsahem užívání pozemních komunikací a zpoplatněním tohoto užívání. Zavedení systému elektronického mýtného má umožnit existenci spravedlivé vazby mezi rozsahem užívání pozemních komunikací a jejich zpoplatněním. V rámci zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací podle ustanovení § 20 a násl. zákona o pozemních komunikacích je vedle dosavadního časového poplatku (tzv. časové zpoplatnění) navrhovanou právní úpravou umožněno rovněž zpoplatnění na základě ujeté vzdálenosti po zpoplatněné pozemní komunikaci, tj. na základě skutečného rozsahu užití zpoplatněné pozemní komunikace zpoplatněným motorovým vozidlem (mýtné neboli tzv. výkonové zpoplatnění).

V důsledku zavedení mýtného nadále časovému zpoplatnění podléhají pouze silniční motorová vozidla nejméně se čtyřmi koly a jízdní soupravy s největší povolenou hmotností nižší než 12 tun, která se pohybují na zpoplatněné pozemní komunikaci. Tato vozidla se označují jako vozidla v systému časového zpoplatnění. V návaznosti na vymezení vozidel v systému časového zpoplatnění je přizpůsobena i horní hranice výše časového poplatku. Navrhuje se rovněž nové nastavení délek časových kupónů. Důvodem zavedení kratších časových kupónů na 1 měsíc a 7 dnů je dosažení vyššího souladu s požadavky směrnice ES 1999/62.

Stěžovateli tak lze přisvědčit, že k omezení platnosti dálničních kupónů i pro vozidla nepodléhající mytnému systému ze 14 kalendářních měsíců na 13 došlo nahodile, bez jakéhokoliv racionálního důvodu, natož pak z důvodu ochrany veřejného zájmu. O tom kromě shora uvedené důvodové zprávy svědčí jak předchozí, tak současná právní úprava. Podle předchozí i současně právní úpravy byla a opět je platnost dálničního časového kupónu pro vozidla do 3,5 tun stanovena na 14 kalendářních měsíců, tj. platnost kupónu prokazujícího úhradu časového poplatku na kalendářní rok počíná 1. prosincem roku, který bezprostředně předchází kalendářnímu roku vyznačenému na kupónu, a končí 31. lednem bezprostředně následujícího kalendářního roku.

Vzhledem k absenci jakéhokoliv veřejného zájmu na zpětném omezení platnosti dálničních kupónů nelze než konstatovat, že omezení platnosti dálničního kupónu pro kalendářní rok 2006 představuje pro stěžovatele zcela nepřipustnou změnu dosavadních poměrů. Stěžovatel za užití vybrané komunikace řádně poplatek uhradil a mohl se tedy důvodně domnívat, že nárok užívat vybrané komunikace trvá až do 31. 1. 2007. Jakýkoliv zpětný zásah do právem chráněných vztahů nemůže být nahodilý. Míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací je nutno vždy poměřovat se stupněm intenzity veřejného zájmu na této regulaci. Platí tu zároveň maxima příkazující v případě omezení základního práva, resp. svobody, šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy.

Nejvyšší správní soud proto dále zvažoval, zda vůbec lze posuzované ustanovení novelizovaného zákona o pozemních komunikacích ve znění od 1. 1. 2007 interpretovat ústavněkonformním způsobem, či zda je na místě postup ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy [návrh Ústavnímu soudu na vyslovení protiústavnost části ustanovení § 21b zákona č. 13/1997 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2007]. V souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu má totiž ústavněkonformní výklad příslušného ustanovení přednost před postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu je takový výklad možný. Nově vložené ustanovení § 21b zákona o pozemních komunikacích je nutno interpretovat následujícím způsobem. Vznikl-li právní vztah a nárok z něho vyplývající před účinností nového právního předpisu, řídí se tento nárok, tj. právo užívat dálnici, dosavadním právním předpisem. Naopak pokud by nárok užívat dálnici vznikl za účinnosti nové právní úpravy, řídil by se právní úpravou novou. Novou právní úpravou by se tedy řídily pouze ty nároky, jež vznikly za účinnosti nového předpisu. Pokud by si tedy dálniční kupón s platností vymezenou do 31. ledna 2007 zakoupil uživatel dálnice počínaje 1. lednem 2007, novelizované ustanovení § 21b zákona o pozemních komunikacích by na něj plně dopadalo. Za těchto okolností by se uživatel dálnice v systému časového zpoplatnění účinků nepřipustné

retroaktivity nedovolal. Rozsah hypotézy interpretovaného ustanovení je tedy nutno vykládat tímto restriktivním způsobem, šetrným k ochraně právní jistoty adresátů právní normy. Protože takováto ústavněkonformní interpretace je možná, není na místě ani postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

K argumentaci krajského soudu, týkající se interpretace zákona, dle které „výkonná moc nemůže nahradit moc zákonodárnou, tj. výkladem zákona nelze dospět k opačným závěrům, než těm, které jsou v zákoně“, kasační soud uvádí, že státní moc si musí bezpochyby počínat v mezích stanovených zákonem, to ovšem neznamená, že orgán veřejné moci je oprávněn uplatnit vůči jednotlivci zákonem konstituovanou pravomoc jakýmkoliv způsobem, nýbrž je třeba tuto pravomoc vykládat v materiálním smyslu, tj. tak, aby orgán veřejné moci při výkonu své pravomoci co nejvíce respektoval ochranu základních práv jednotlivce. Opačný aplikační či interpretační postup znamená porušení čl. 4 odst. 4 Listiny.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 3 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. července 2009

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu