

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **P. V.**, zast. JUDr. Klárou Long Slámovou, advokátkou se sídlem Urbánkova 47, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2013, č. j. 6 Ca 109/2009 - 47,

t a k t o :

Věc **se postupuje** k rozhodnutí rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rozhodnutím ze dne 13. 3. 2009, č. j. 155/2007-190/TAXI/26, žalovaný dle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) k odvolání žalobce změnil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru dopravy, ze dne 2. 3. 2007, č. j. MHMP 393566/2006/DOP-T/Ho, tak, že řízení ve věci porušení § 21 odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“), a § 11 odst. 1 písm. b) a § 14 odst. 3 vyhlášky č. 478/2000 Sb., kterou se provádí zákon o silniční dopravě (dále jen „vyhláška č. 478/2000 Sb.“), spočívajícího v neoznačení vozidla taxislužby v horní polovině obou předních dveří platným evidenčním číslem, bylo zastaveno a zároveň bylo rozhodnuto tak, že žalobce porušil dne 4. 9. 2006 ustanovení § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě v návaznosti na § 15 odst. 1 vyhlášky č. 478/2000 Sb. tím, že po ukončení přepravní služby nevydal cestujícím doklad o zaplacení jízdného jako výstup z tiskárny taxametry, za což mu byla uložena pokuta v částce 50 000 Kč. Zároveň bylo rozhodnuto o povinnosti žalobce nahradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 27. 9. 2013, č. j. 6 Ca 109/2009 - 47, zamítl.

Městský soud konstatoval, že rozhodnutím žalovaného byla žalobci uložena pokuta za to, že po ukončení jízdy, v rozporu s § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě, nevydal

cestujícím doklad o zaplacení jízdného jako výstup z taxametru. Proto dle městského soudu neobstojí námitky žalobce o tom, že taxametr užíval a tuto skutečnost doložil dokladem z taxametru a že vyúčtovaná cena byla odpovídající. Žalobci totiž nebylo kladeno za vinu neužívání taxametru, ale nevydání výstupu z taxametru cestujícím.

K obdobnému závěru dospěl městský soud ve vztahu k argumentaci žalobce o tom, že audiovizuální záznam není způsobilý důkazní prostředek ke stanovení a měření délky jízdy. I v tomto případě totiž tyto námitky směřovaly k tomu, že doklad o jízdě, který byl do správního spisu založen, pochází ze zaplombovaného taxametru; námitky se dále vztahují k délce uskutečněné jízdy či k platnosti či neplatnosti uvedeného dokladu a k tomu, že se správní orgány s předložením dokladu žalobcem nevypořádaly. Pro naplnění vytýkané skutkové podstaty však bylo dle městského soudu rozhodné to, zda žalobce po uskutečnění jízdy vydal či nevydal doklad o jízdě cestujícím. Tento základní skutkový předpoklad bylo třeba ve věci prokazovat a to, že následně byl doklad žalobcem v průběhu správního řízení předložen, nemá na naplnění skutkové podstaty správního deliktu bezprostřední vliv. Co se týká argumentace o nepřípustnosti užití audiovizuálního záznamu coby důkazního prostředku s tím, že se jednalo o nezákonně získaný důkaz, bylo dle městského soudu pro závěr o důvodnosti žaloby třeba posoudit důvodnost uplatněné námitky tak, jak byla žalobcem koncipována. I kdyby městský soud shledal nepřípustnost vyhotovení a užití daného důkazního prostředku, nemohl by shledat žalobní námitky, které tuto okolnost zmiňují, důvodnými, neboť žalobce tuto okolnost uvádí v souvislostech, které nejsou pro naplnění předmětné skutkové podstaty rozhodné; nepřípustnost užití takového důkazního prostředku namítá žalobce ve vztahu k tomu, že jím nebyly vyvráceny namítané skutečnosti (délka jízdy, zapnutý taxametr), které však městský soud za rozhodné ve věci neshledal. Žalovaný se přitom otázky přípustnosti využití tohoto typu důkazního prostředku v svém rozhodnutí věnoval.

Pakliže žalobce vznesl námitky ohledně rozporů ve výpovědích svědků, městský soud se s nimi neztotožnil. Z protokolů o výpovědích obou ve správním řízení slyšených svědků vyplývá, že jednoznačně a shodně uvedli, že řidič doklad z taxametru nevydal a tato tvrzení korespondují s tím, co předtím tito svědci uvedli v „oznámení o provedené přepravě“. Jako nepodložené a v rozporu s provedenými důkazy se pak jeví tvrzení žalobce, že předání dokladu o zaplacení jízdného mu cestující znemožnili tím, že nevyčkali jeho vytištění a opustili vozidlo.

Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný postupoval v souladu s § 3 správního řádu, dle něhož postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že si dostatečným způsobem obstaral podklady pro své rozhodnutí a uvedl, jakými úvahami se řídil při utváření závěru o skutkovém stavu.

Žalobce též považoval uloženou pokutu za neodůvodněnou a nepřiměřeně vysokou. K tomu městský soud uvedl, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je patrná úvaha žalovaného, z níž při stanovení výše pokuty vycházel. K námitce týkající se nepřiměřenosti výše pokuty městský soud konstatoval, že byla výsledkem správního uvážení, jehož meze byly dány § 35 odst. 3 zákona o silniční dopravě, dle kterého byl správní orgán oprávněn uložit pokutu až do výše 750 000 Kč. V tomto ohledu nelze konstatovat překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení ani jeho zneužití,

pokračování

když se žalovaný řídil zákonem stanovenými kritérii, podle nichž se přihlíží k závažnosti, významu a době trvání protiprávního jednání a k rozsahu způsobené škody (viz § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě). Žalovaný při stanovení výše pokuty v souladu se zákonem hodnotil jednotlivá kritéria a zabýval se jimi. Vzhledem k tomu, že délka správního řízení není zákonným kritériem, ke kterému je žalovaný povinen při ukládání pokuty přihlídnout a které by mohlo ovlivnit výši ukládané pokuty, nelze považovat za pochybení žalovaného, pokud při stanovení výše pokuty délku správního řízení nezohlednil.

Městský soud žalobci částečně přisvědčil, že žalovaný při odůvodnění výše uložené pokuty, resp. jejího snížení blíže nerozvedl (nerozebral) poměr závažnosti jednání, pro které bylo řízení zastaveno, a jednání, pro které bylo řízení nadále vedeno. Jestliže se však žalovaný při odůvodnění výše pokuty podrobně zabýval kritériem „závažnosti“ u jednání – nevydání dokladu o zaplacení jízdného jako výstupu z taxametru, za které byl žalobce sankcionován, dostatečně tak dle názoru městského soudu odůvodnil, proč (z jakých důvodů) ukládá pokutu ve výši 50 000 Kč, resp. proč snížil původně uloženou pokutu o 5000 Kč. Napadené rozhodnutí tak dle názoru městského soudu nelze v dané části považovat za nepřezkoumatelné.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí dle městského soudu vyplývá, že žalovaný při stanovení výše pokuty (potažmo jejího snížení) zohlednil i její výchovný (nápravný) účinek. Uvedl totiž, že aby pokuta tento účinek naplnila, musí se jednat o citelný zásah do majetkové sféry žalobce. S poukazem na to, v jaké části zákonného rozmezí (sazby) byla pokuta uložena (v první patnáctině), uzavřel, že k výraznějšímu snížení nepřistoupil. Uvedeným poukazem žalovaný dle názoru městského soudu konkretizoval citelnost zásahu do majetkové sféry žalobce. Ani v tomto ohledu nelze proto rozhodnutí žalovaného považovat za nepřezkoumatelné.

Městský soud tak uvedl, že uloženou pokutu považuje za přiměřenou a odpovídající kritériím dle § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě. Z tohoto důvodu nevyhověl návrhu žalobce na moderaci uloženého trestu, neboť o upuštění od trestu nebo o jeho snížení v mezích zákonem dovolených může soud v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodnout pouze tehdy, byl-li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, k čemuž v daném případě nedošlo. Navíc žalobce v řízení před soudem neuváděl žádné konkrétní skutečnosti, z nichž by zjevná nepřiměřenost jemu uložené sankce vyplývala, a nelze ani dovodit, že uložená pokuta by pro žalobce měla mít likvidační charakter; nelze tedy žalovanému vytýkat, že se žalovaný tímto hodnocením nezabýval. Pokud se jedná o odkaz žalobce na praxi správních orgánů v oblasti taxislužby v jiných obcích, jednalo se dle městského soudu o obecné tvrzení žalobce, které nebylo podloženo odkazem na žádné konkrétní řízení. Z tohoto důvodu dané tvrzení nemůže být bráno městským soudem ve vztahu k uvedené námitce v potaz.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel předně namítl, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný v tom smyslu, že městský soud vůbec nerozhodl o eventuálním petitu obsaženém v žalobě, aby soud postupem dle § 65 odst. 3 s. ř. s., resp. § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodl o upuštění od trestu

uloženého rozhodnutím žalovaného nebo o snížení uloženého trestu v mezích stanovených zákonem. V tomto ohledu stěžovatel v podrobnostech odkázal na rozsudky zdejšího soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 6 As 39/2006 – 45, a ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 8/2013 – 31, oba dostupné na www.nssoud.cz.

Stěžovatel dále uvedl, že v době podání kasační stížnosti od spáchání údajného deliktu uběhlo již více než sedm let. V této souvislosti stěžovatel poukázal na změnu příslušné právní úpravy obsažené v § 21 odst. 3 písm. i) zákona o silniční dopravě, která již není ve vztahu k povinnosti vydat doklad o zaplacení jízdného tak striktní. I ve správním trestání by se měla uplatnit zásada odvoditelná z § 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na jednání stěžovatele by se mělo užít pozdějšího, pro něj příznivějšího zákona. V souvislosti s tím poukázal stěžovatel také na to, že vždy řádně používal taxametr, což doložil ve správním řízení i dokladem o zaplacení jízdného ze dne 4. 9. 2006. Tento doklad vypovídá o tom, že zákazník nepoškodil a částka za jízdu byla přiměřená okolnostem. Správní orgány se však tímto dokladem řádně nezabývaly, své závěry neodůvodnily; nadto stěžovatel zpochybňuje, že jízdu s kontrolními pracovníky provedl za okolností, které tyto osoby uváděly, resp. že jízdu s nimi vůbec uskutečnil on sám.

Dále stěžovatel považoval uloženou pokutu za příliš vysokou a její výši za nedostatečně odůvodněnou. Poukázal na to, že dosud u něj nebylo shledáno porušení právních předpisů upravujících výkon taxislužby a že samo projednání věci je pro něj dostatečným trestem, když od doby spáchání údajného deliktu neporušil žádný právní předpis. Stěžovatel v této souvislosti opět upozornil na dobu, která proběhla od spáchání údajného deliktu, a na změnu právní úpravy, která s účinností od 1. 5. 2013 jednak „změkčila“ přísnost povinností provozovatele taxislužby ohledně vydání dokladu o jízdě, jednak stanovila nižší horní hranici pokuty pro případ porušení příslušné povinnosti. Výše pokuty nebyla ve smyslu zákona o silniční dopravě řádně odůvodněna s ohledem na zákonná kritéria; mechanismus určení její výše není transparentní ani objektivní. Navíc, když stěžovatel dodal zmíněnou kopii dokladu vytištěnou ze svého taxametru, nelze v jeho jednání spatřovat porušení zákona o silniční dopravě a ani se zabývat otázkou vyměření pokuty. Zároveň by na výši pokuty měla mít vliv i délka správního řízení, která byla v daném případě nepřiměřená, a mělo by být zohledněno, že v jiných obcích České republiky se tak vysoké pokuty ukládají pouze ve výjimečných případech.

Konečně stěžovatel zastával názor, že ve správním řízení využitý audiovizuální záznam nemůže sloužit jako důkaz. Odkazoval přitom na § 12 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník a právo na ochranu osobnosti, které je na ústavní úrovni zaručeno v Listině, potažmo je chráněno i čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Dle stěžovatele zákon, který umožňuje prolomení uvedeného práva a pořizování audiovizuálních záznamů pro účely příslušných řízení, musí být dostatečně jasný a podrobný a jeho výklad by měl být restriktivní. S ohledem na závěry judikatury a právní nauky tyto požadavky nesplňuje § 51 správního řádu, na který se v této otázce odvolávaly správní orgány (jako příklad úpravy, která věc normuje dostatečně, stěžovatel uvedl úpravu obsaženou v trestním řádu).

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí a kromě jiného uvedl, že není dán prostor pro aplikaci čl. 40 odst. 6 Listiny. Tak je tomu s ohledem na

pokračování

změnu relevantní právní úpravy jen u řízení, která dosud nebyla pravomocně skončena a v těchto řízeních také žalovaný příslušným způsobem postupuje (i po změně právní úpravy delikt spočívající v nesprávném používání taxamtru řadí k těm nejzávažnějším). O správním deliktu bylo řádně rozhodnuto dle právní úpravy účinné v době spáchání deliktu; žalovaný ve vztahu k následnému soudnímu přezkumu poukazuje na § 75 odst. 1 s. ř. s., dle něhož při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Žalovaný též upozornil na to, že předložení výstupu z taxamtru není způsobilé zpochybnit správními orgány zjištěný skutkový stav, přičemž žalovaný navíc věrohodnost tohoto výstupu zpochybňoval.

Ve vztahu k argumentaci stěžovatele týkající se nedostatečného odůvodnění výše pokuty a její nepřiměřenosti, žalovaný uváděl, že při rozhodování vycházel z kritérií dle § 36 odst. 2 zákona o silniční dopravě, a to z těch, která v dané věci pojmově přicházela v úvahu. Poukazoval na to, že předmětný delikt je svou povahou ohrožovací a znakem jeho skutkové podstaty není vznik škody. Žalovaný taktéž uvedl, v čem spatřuje závažnost jednání spočívajícího v tom, že cestujícímu není vydán doklad o zaplacení jízdného, a v tomto směru žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 156, www.nssoud.cz. Vzhledem k horní hranici pro stanovení výše pokuty u dané skutkové podstaty (750 000 Kč) nepovažoval žalovaný pokutu ve výši 50 000 Kč za nepřiměřenou společenské nebezpečnosti protiprávního jednání stěžovatele. V podobných případech jsou nezřídka ukládány pokuty i ve výši 100 000 Kč. Likvidační charakter pokuty přitom stěžovatel nenamítá.

Žalovaný závěrem dodal, že jednání stěžovatele považoval za prokázané již na základě oznámení o poskytnuté přepravě sepsaných cestujícími bezprostředně po dané přepravě i na základě následně provedených výsledků těchto cestujících. K pořízenému audiovizuálnímu záznamu bylo přihlédnuto pouze pro ilustraci zjištěných skutečností a nebylo třeba z něj při dokazování vycházet. Absence tohoto záznamu by neměla žádný vliv na výsledek provedeného dokazování ani na rozhodnutí žalovaného o uložení sankce.

II.

Při hodnocení věci dospěl předkládající pátý senát Nejvyššího správního soudu k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v dřívějším rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Jak vyplývá z již uvedeného, stěžovatel ve své kasační stížnosti poukázal mj. na změnu právní úpravy a v souvislosti s tím zmínil potřebu postupu dle čl. 40 odst. 6 Listiny, dle něhož 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“. Tato námitka je přitom důvodem pro předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Jak totiž vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, publikovaného pod č. 1684/2008 Sb. NSS, má být „zcela logické, že pokud určité jednání budoucí zákonná úprava „dekriminalizuje“, tzn. již nadále ho nepovažuje

za společensky škodlivé či nebezpečné, není dán žádný rozumný důvod, aby v dobíhajících řízeních ještě trestáno bylo“. Zjednodušeně řečeno, dle názoru druhého senátu, který bude podrobně rozveden níže, by „dekriminalizace“ (tedy zánik, ale jak je patrné z dále citované argumentace 2. senátu, rovněž zmírnění trestnosti) určitého jednání v důsledku změny příslušného právního předpisu, která nastala až po právní moci daného rozhodnutí správního orgánu, měla vést k zohlednění této skutečnosti v řízení o žalobě proti tomuto správnímu rozhodnutí, resp. v řízení o kasační stížnosti v takové věci; v těchto případech by se tedy měla uplatnit výjimka z § 75 odst. 1 s. ř. s., dle něhož „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“.

K tomu je třeba uvést, že zákonem č. 102/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 102/2013 Sb.“), účinným od 1. 5. 2013, došlo k novelizaci zákona o silniční dopravě též v ustanoveních, která se týkají posuzované věci, a to takto:

- Podle znění § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě, účinného do 30. 4. 2013, tedy v době spáchání správního deliktu dne 4. 9. 2006 i v době rozhodování žalovaného dne 13. 3. 2009, „[p]rovozovatel taxislužby je povinen zajistit, aby řidič při výkonu taxislužby používal taxametr uvedený v odstavci 2 a po ukončení jízdy bez vyzvání vydal cestujícímu nepoškozený a čitelný doklad o výši jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru“ (zvýraznění doplněno).
- Podle znění § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě, účinného od 1. 5. 2013, „[d]opravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, je povinen zajistit, aby při nabízení nebo poskytování přepravy, včetně činností s tím souvisejících: (...); d) vozidlo taxislužby bylo vybaveno 1. měřicí sestavou taxametru splňující požadavky zvláštního právního předpisu, jejíž součástí je taxametr, měřicí převodník ujeté vzdálenosti, paměťová jednotka a tiskárna (dále jen „taxametr“), 2. knihou taxametru a 3. záznamy o přepravě podle písmene h) z právě probíhajícího dne nebo záznamem o přepravě z poslední poskytnuté přepravy, pokud v právě probíhajícím dni nebyla vozidlem taxislužby žádná přeprava uskutečněna; (...) e) v taxametru byly nastaveny údaje a hodnoty odpovídající skutečnosti; g) řidič taxislužby řádně obsluhoval taxametr a zajistil zaznamenání skutečného průběhu přepravy; h) řidič taxislužby ihned po ukončení přepravy pořídil jako výstup z tiskárny taxametru záznam o přepravě; a i) řidič taxislužby cestujícímu vydal doklad o zaplacení jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru, pokud o něj cestující požádá“ (zvýraznění doplněno). Podle § 21d odst. 4 téhož zákona, ve znění účinném od 1. 5. 2013, „[p]ři výkonu práce řidiče taxislužby je řidič vozidla taxislužby, které je vybaveno taxametrem, povinen a) řádně obsluhovat taxametr a zajistit zaznamenání skutečného průběhu přepravy, b) ihned po ukončení přepravy pořídít jako výstup z tiskárny taxametru záznam o přepravě obsahující předepsané náležitosti a c) vydat cestujícímu doklad o zaplacení jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru obsahující předepsané náležitosti, pokud o doklad cestující požádá“ (zvýraznění doplněno).
- Podle § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu a až do 31. 5. 2012, „[d]opravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 750 000 Kč dopravci, který (...) poruší ustanovení § 21“.

pokračování

- Podle § 35 odst. 3 písm. f) zákona o silniční dopravě, ve znění účinném od 1. 6. 2012 do 30. 4. 2013, „[d]opravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 750 000 Kč dopravci, který (...) poruší ustanovení § 21“.
- Podle § 35 odst. 2 písm. t) zákona o silniční dopravě, ve znění účinném od 1. 5. 2013, „[d]opravní úřad nebo Ministerstvo dopravy při porušení tohoto zákona uloží pokutu až do výše 500 000 Kč dopravci, který (...) v rozporu s § 21 odst. 3 písm. i) nezajistí, aby při provozování taxislužby vozidlem taxislužby řidič taxislužby cestujícímu vydal doklad o zaplacení jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametrů“.

Obdobnou otázkou, jaká je posuzována v předkládané věci, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 – 41, dostupném na www.nssoud.cz, v němž zdejší soud neshledal důvodu k uplatnění výjimky z § 75 odst. 1 s. ř. s. po vzoru rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, a to s následujícím odůvodněním:

„[33] Co se týče kasační námitky nezákonnosti rozsudku městského soudu z důvodu nesprávné aplikace § 35 odst. 1 písm. h) zákona o silniční dopravě v důsledku změny právní úpravy poté, co ve správním řízení bylo o správním deliktu stěžovatele rozhodnuto, Nejvyšší správní soud připomíná, že ve správním soudnictví jsou soudy při přezkumu rozhodnutí správních orgánů vázány skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu. Tato zásada je zakotvena v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého [p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Pokud by pravidlo ohledně vázanosti soudu skutkovým a právním stavem v době rozhodování správního orgánu neplatilo, řízení před soudem by bylo pokračováním správního řízení a ztratilo by tak svou přezkumnou povahu. Uvedené pravidlo sice judikatura Nejvyššího správního soudu částečně relativizovala zejména pro oblast správního trestání a dovodila, že soud v některých případech může, resp. musí zohlednit změnu právní úpravy, ke které došlo až po rozhodnutí správního orgánu; jde o případy zrušení užité právní úpravy Ústavním soudem pro neústavnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 – 98, nebo ze dne 29. 6. 2005, č. j. 6 A 102/2001 – 59), nebo v případě zohlednění principu přípustnosti retroaktivity ve prospěch pachatele, obecně ve správním trestání aplikovaném, za situace, kdy trestnost jednání zanikla (§ 7 odst. 1 přestupkového zákona, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77). Ani jedna z těchto výjimek z pravidla vázanosti soudu právním (a skutkovým) stavem v době rozhodnutí správního orgánu však v posuzovaném případě nenastala.

(...)

[35] „Ze shora uvedeného vyplývá, že sice došlo ke změně právní úpravy, podle které byl stěžovatel odsouzen za spáchání správního deliktu, nicméně tato změna nespočívá v tom, že by Ústavní soud shledal správním orgánem prvního stupně a žalovaným použité právní ustanovení za protiústavní, ani v následné „dekriminalizaci“ jednání stěžovatele vypuštěním této skutkové podstaty ze správních deliktů. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 102/2013 Sb., bylo důvodem ke změně zvýšení odpovědnosti řidičů (nejen dopravce) za dodržování ustanovení zákona o silniční dopravě a současně snížení jejich administrativní zátěže (srov. bod 1.3. důvodové zprávy); konkrétně k vydávanému dokladu důvodová zpráva uvádí,

že „spolu se záznamem o provozu vozidla bude dopravce nově pořizovat záznamy o přepravě – jde prakticky o dnešní doklady o výši jízdného, které taxametr automaticky tiskne při ukončení přepravy, a písemné smlouvy. Podle nového návrhu řidič vždy zhotoví záznam o přepravě a jako doklad o zaplacení jízdného vytiskne jeho kopii, pokud to zákazník bude požadovat; v současné době musí vytisknout originál, který musí předat cestujícímu, i když ten ho nechce, a pak jako záznam o provozu vozidla vytisknout kopii tohoto dokladu; nový systém prakticky tento postup obrací“. *I novelizované ustanovení má tak za účel ochranu shodného zájmu jako původní úprava, a to zájmu na správně účtovaném jízdném a tím ochraně cestujícího – spotřebitele, a dále v důsledku správného účtování správné zdanění této služby. Tento zájem byl jednáním stěžovatele porušen podle původní právní úpravy i podle novelizovaného znění. Nejedná se tedy o změnu natolik podstatnou, aby mohla představovat výjimku z pravidla vázanosti soudu právním stavem ke dni rozhodnutí správního orgánu a městský soud proto nepochybil, když ve svém rozhodnutí změnu nezohlednil. Ani tato námitka nezákonnosti rozsudku městského soudu proto není důvodná.“*

V citovaném rozsudku ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 – 41, bodě 39, se Nejvyšší správní soud vyrovnal i s argumentací týkající se změny horní hranice pokuty za předmětný správní delikt ze 750 000 Kč na 500 000 Kč, a to následujícím způsobem: *„Závažnost protiprávního jednání uvedeného ve shora citovaném ustanovení § 35 odst. 3 písm. h) zákona o silniční dopravě je obecně vyjádřena horní hranicí sazby pokuty 750 000 Kč a sankci stanovenou ve výši 1/7 horní hranice sazby nelze v projednávaném případě považovat za nepřiměřeně přísnou. Na uvedeném nic nemění ani to, že po právní moci napadeného rozhodnutí žalovaného došlo citovanou novelou č. 102/2013 Sb. ke snížení horní hranice sazby pokuty, neboť ani v tomto případě se nejedná o výjimku ze zásady vázanosti soudu (skutkovým a) právním stavem, který tu byl ke dni rozhodnutí správního orgánu. Jak již Nejvyšší správní soud dovodil pod bodem [33], ke změně sazby nedošlo ani v důsledku vyslovené protiústavnosti aplikovaného ustanovení, ani z důvodu, že by jednání, za které je pokuta ukládána, přestalo být správním deliktem. Ke snížení horní hranice sazby pokuty tak městský soud správně v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. nepřihlédl.“*

Argumentaci a postup uplatněné Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 266/2014 – 41, nemohl pátý senát v nyní posuzované věci užít, a to vzhledem k jiným skutkovým okolnostem případu. Zatímco ve věci řešené pod sp. zn. 6 As 266/2014 řidič taxislužby vydal cestujícím ručně psaný doklad o zaplacení s falešnými údaji, navíc až na jejich výslovnou žádost („Žalobce totiž doklad vytištěný z taxametru nevydal ne proto, že by kontrolní cestující opustili vozidlo dříve, než tak stačil učinit, ale doklad o zaplacení vydat nejprve nehodlal vůbec, a učinil tak až po výzvě cestujících nikoliv formou výtisku dokladu z taxametru, ale formou ručně vypsaneho dokladu, v němž byl nadto zjevně klamavý údaj o poskytovateli přepravy“), ve věci nyní posuzované, alespoň podle skutkového stavu, který za nepochybně prokázaný považoval městský soud, řidič taxislužby (stěžovatel) „pouze“ nevydal cestujícím po ukončení jízdy bez vyzvání doklad o výši jízdného pořízený jako výstup z tiskárny taxametru. V nynějším případě tak zákonem č. 102/2013 Sb. skutečně došlo k „dekriminalizaci“ jednání stěžovatele v tom rozsahu, v jakém ho za nepochybně prokázané považoval městský soud, zatímco ve věci vedené pod sp. zn. 6 As 266/2014 byla trestnost jednání pachatele nepochybně dána podle dosavadní i nové právní úpravy předmětného správního deliktu.

pokračování

Lze tak shrnout, že jednání stěžovatele v nyní posuzované věci, jak bylo podle závěrů městského soudu nepochybně prokázáno, naplňovalo skutkovou podstatu správního deliktu dle § 21 odst. 3 zákona o silniční dopravě po celou dobu správního řízení, a také následně po dobu čtyř let až do 30. 4. 2013, ovšem podle právní úpravy účinné od 1. 5. 2013, kdy stále probíhalo přezkumné řízení před městským soudem, by jednání stěžovatele, jak bylo definováno městským soudem, předmětným správním deliktem nebylo.

Právě na uvedenou situaci tak dopadá právní názor vyjádřený ve shora uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77 (jakkoli se uvedená věc týkala přestupku, a nikoliv jiného správního deliktu, což však pátý senát, vzhledem k posuzované otázce a dále citované argumentaci druhého senátu, nepovažuje za podstatné):

„V nyní projednávané věci totiž shledal možné zásadní pochybení krajského soudu Nejvyšší správní soud v tom, že v napadeném rozsudku nebylo vůbec přihlédnuto ke skutečnosti, že původní znění ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, na jehož základě byla stěžovatelce uložena sankce ve správním řízení, bylo s účinností ještě před přijetím napadeného rozsudku změněno takovým způsobem, že skutkový stav tohoto případu již nelze podřadit pod citovanou skutkovou podstatu. Tímto mohlo dojít k porušení principu možného retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele.

Nejvyšší správní soud se proto v dalším zabýval nejprve tím, zda lze vůbec o pochybení krajského soudu v tomto smyslu uvažovat, a pokud ano, zda se jedná o případ pochybení spadající pod některou ze situací předvídaných citovaným ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s.

Ve svých úvahách zdejší soud především nemohl odhlédnout od některých ústavních principů. Vycházel totiž z čl. 95 odst. 1 Ústavy, z něhož plyne, že soudce je při rozhodování vázán zákonem, tedy bezesporu též ústavním zákonem. Z toho lze dovodit jasný imperativ, podle něhož soud nikdy nesmí vědomě rozhodnout způsobem, který by sám považoval za protiústavní. Aby k tomu nedošlo, je povinován k ústavně konformnímu výkladu aplikovaných právních předpisů, příp. k podání návrhu na zrušení zákona (odst. 2 cit. ustanovení).

Předmětné ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích znělo v době vydání rozhodnutí správních orgánů obou stupňů (19. 1. 2005 a 1. 4. 2005) následovně: „Přestupku se dopustí ten, kdo porušením zvláštního zákona způsobí dopravní nehodu, kterou je povinen podle zvláštního zákona neprodleně ohlásit policistovi“. Zvláštním zákonem je zde míněn zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, který ve svém § 47 stanoví definici dopravní nehody, jež v té době účinném znění vymezila dopravní nehodu jako: „událost v provozu na pozemních komunikacích ... při níž dojde k usmrcení nebo zranění osoby ...“.

Citované ustanovení zákona o přestupcích bylo od té doby dvakrát novelizováno. Současné znění s účinností ode dne 22. 8. 2007 pak stanoví, že přestupku se dopustí ten, kdo v provozu na pozemních komunikacích porušením zvláštního právního předpisu způsobí dopravní nehodu, „při které je jinému ublíženo na zdraví“. [Poznámka soudu: v současnosti již jde o ustanovení § 22 odst. 1 písm. h) tohoto zákona, a to v důsledku přečíslování provedeného během uvedených novelizací.] K této novelizaci došlo zákonem č. 215/2007 Sb.,

přičemž z důvodové zprávy k tomuto bodu je zcela zřejmý úmysl návrhové: „Návrh jednak odstraňuje nežádoucí duplicitu vzhledem k tomu, že jednání řidiče, kdy usmrtí jinou osobu, je trestným činem dle trestního zákona a nebude postihováno dle zákona o přestupcích. Dále upravuje skutkovou podstatu tak, aby byl řidič potrestán v případě, kdy způsobí zranění jiné osoby, nikoliv sám sobě“ (Poslanecká sněmovna, tisk č. 174, 5. volební období, in: www.psp.cz).

Lze tak shrnout, že případ stěžovatelky nelze pod aktuální znění této skutkové podstaty vůbec podřadit, protože při předmětné dopravní nehodě nebylo ublíženo na zdraví nikomu jinému kromě ní, jak nepochybně vyplývá ze spisu. Nebylo lze jej tedy pod tuto skutkovou podstatu podřadit již ani v době rozhodování krajského soudu dne 18. 10. 2007.

Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vycházel z toho, že princip možného retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele je pro účely trestního řízení zakotven na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a na úrovni mezinárodního práva v čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Navíc, o výslovné akceptaci principu retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele v oblasti správního trestání, jednoznačně svědčí také ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., zákona o přestupcích. Podle něj se odpovědnost za přestupek posuzuje nikoli podle zákona účinného v době spáchání přestupku, nýbrž podle pozdějšího zákona tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Nejedná se tedy o nic jiného než o průmět a konkretizaci citované ústavní zásady do běžného zákona, tj. do zákona o přestupcích.

Jakkoliv totiž Listina výslovně hovoří pouze o trestných činech, stejně jako český překlad Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, podle ustálené judikatury českých soudů a mezinárodních soudních orgánů, stejně jako podle převažujících doktrinárních názorů, lze aplikovat zásady trestního práva i pro účely správního práva trestního. V současné doktríně sice existují i názory odmítající použití analogie v případě norem správního práva trestního v otázce posuzování viny a trestu (srovnej Průcha, Petr, Správní právo. Obecná část. Brno: Doplněk, 2007, s. 115), nicméně většina autorů se na přípustnosti takového použití analogie (za předpokladu, že jde o analogii ve prospěch pachatele) shodne (viz Eliáš, Karel, „Obdoba poznámky k analogii v právu“, Právník č. 2/2003; Hendrych, Dušan a kol. 2006. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. BECK, s. 411-414; Sládeček, Vladimír, Obecné správní právo, 2004, Praha: ASPI, s. 129-131, 149-153). Toto stanovisko potvrzuje i judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 611/01 a II. ÚS 192/05, in: <http://nalus.usoud.cz>; obdobně viz rozsudky zdejšího soudu sp. zn. 6 A 126/2002, 2 A 1018/2002-OL-29 a 2 As 69/2003).

Například v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu ... Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.“ Ve stejném duchu se nesou rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, který soustavně vykládá ustanovení čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jako dopadající i na správní právo trestní. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva například ve svém rozsudku ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984 (in: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>), bylo by proti smyslu a účelu uvedeného čl. 6, který zaručuje „každému, kdo je obviněn z trestného činu,“ určitá základní

pokračování

práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby stát mohl z jeho působnosti vyjmout přestupky. Za zmínku jistě stojí, že zatímco anglické znění Úmluvy hovoří o „everyone charged with a criminal offence“, český překlad tento pojem převádí poněkud zavádějícím způsobem jako „každý, kdo je obviněný z trestného činu“. Nicméně původní anglický pojem má širší význam, jak uvádí v citovaném rozsudku Evropský soud pro lidská práva, a může být chápán jako termín zahrnující crimes, délits, i contraventions, tedy slovy české právní terminologie trestné činy i správní delikty.

Z právě uvedeného plyne, že s ohledem na úpravu obsaženou na úrovni ústavního i mezinárodního práva a koneckonců i na úpravu plynoucí z citovaného ustanovení § 7 odst. 1 zákona o přestupcích, měl krajský soud ve svém rozhodování zohlednit vůdčí princip retroaktivity ve prospěch pachatele a hledat takové řešení případu, které by bylo ústavně konformní, tj. řešení, které by nezasáhlo do ústavně zaručeného práva stěžovatelky.

Touto optikou měl nazírat rovněž na výklad zásad koncentrace a dispozitivnosti, na nichž je založeno žalobní řízení ve správním soudnictví. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit; rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud již judikoval, že v určitých situacích je třeba uvedené zásady korigovat, aby došlo ke zjemnění tvrdosti zákonné úpravy, a to v případech, kdy žalobce nikoliv vlastní nedbalostí či nedůsledností objektivně není schopen upozornit na některé vady správního řízení v rámci lhůty pro podání žaloby (viz rozsudek sp. zn. 2 Afs 57/2007). Situace nastala v řešeném případě je do jisté míry srovnatelná, protože k předmětné změně zákona o přestupcích došlo až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, takže žalobce na tuto změnu nebyl objektivně schopen upozornit v rámci žalobních bodů, a to nikoliv vlastní vinou. Je vhodné připomenout, že v nyní projednávané věci nabyla citovaná novela účinnosti dokonce až poté, co Nejvyšší správní soud rozhodl o dřívější kasační stížnosti, podané proti předchozímu rozsudku krajského soudu žalovaným. Krajský soud se proto měl touto otázkou zabývat ex offio, nad rámec žalobních bodů, protože platí zásada iura novit curia (soud zná právo), takže je třeba trvat na tom, že změna právní úpravy mu musela být známa.

Nejvyšší správní soud má dokonce za to, že jakýkoliv jiný výklad zásady koncentrace řízení by v nyní projednávané věci neodpovídal jejímu samotnému smyslu. Tento smysl totiž soud spatřuje zejména v zájmu na maximální rychlosti a efektivnosti soudního řízení, kdy podle zásady „právo náleží bdělému“ je věcí samotného žalobce, aby v co nejkratší době soudu sdělil všechny výhrady, které vůči napadenému správnímu rozhodnutí uplatňuje. Tento princip je významný i z hlediska ochrany práv dalších účastníků řízení, kterým zaručuje předvídatelnou procesní situaci. Jde tak o jedno z možných řešení při věčném hledání maximální míry rovnováhy mezi zájmem na právní jistotě a na efektivitě řízení na straně jedné a zájmem na dosažení co možná největší spravedlnosti na straně druhé. Způsob výkladu koncentrace řízení, který by vedl až k takovým důsledkům, že by žalobci bylo fakticky přičítáno k tíži neuplatnění námitek, které objektivně uplatnit nemohl (zde: změna zákonné úpravy, k níž došlo dávno po uplynutí lhůty pro podání žaloby), by však již původnímu smyslu této zásady neodpovídal.

Krajský soud měl ústavně konformně přistoupit také k výkladu zásady, podle níž při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Uvedené procesní ustanovení, pokud by bylo

chápano jako absolutní, by se totiž v daném případě dostalo do zjevného rozporu s hmotněprávní úpravou podmínek odpovědnosti za správní delikty, které má oporu ve výše uvedené ústavněprávní úpravě a v mezinárodněprávních závazcích České republiky. Jak již judikoval v poněkud obdobné situaci Nejvyšší správní soud, procesní úprava na zákonné úrovni nemůže prolomit ústavní princip čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (viz rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 6 A 126/2002). Tento právní závěr byl ostatně opakovaně nedávno potvrzen i Ústavním soudem (viz např. nálezy sp. zn. II. ÚS 192/05). V rozsudku ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. 3 Ads 126/2007, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „i když je správní soud při přezkumu rozhodnutí správního orgánu vázán skutkovým a právním závěrem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.), nelze vyloučit případy (zejm. v řízeních, ve kterých dochází k aplikaci zákonů, kterými se Česká republika snaží reagovat na křivdy vzniklé za minulého nedemokratického režimu), kdy bude s ohledem na specifickou věc nutné přihlídnout i ke skutečnostem, které nastaly po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí.“

Jakkoliv tedy Nejvyšší správní soud nezpochybňuje český model správního soudnictví založený na retrospektivnosti náhledu na předchozí správní řízení a rozhodnutí, považuje současně za nutné konstatovat, že i tento model nutně musí mít svoje limity. Za tyto limity považuje v daném případě takový způsob výkladu, který by vedl k možné protiústavnosti. Vychází totiž z toho, že oblast trestního práva (kam je třeba principiálně řadit i správní trestání) lze možná úplně nejvíce označit za tu část práva, která by měla odpovídat společenskému konsensu, promítajícímu se následně do konkrétní trestněprávní politiky státu. Jinak řečeno, mělo by být v souladu s alespoň minimálním společenským konsensem, zda určité jednání bude či nebude považováno za trestné, a pokud ano, jakým způsobem a v jaké míře by mělo být trestáno. Takto nahlíženo je zcela logické, že pokud určité jednání budoucí zákonná úprava „dekriminalizuje“, tzn. již nadále ho nepovažuje za společensky škodlivé či nebezpečné, není dán žádný rozumný důvod, aby v dobíhajících řízeních ještě trestáno bylo.

Naskýtá se však samozřejmě kruciólní otázka, jak je třeba interpretovat pojem „dobíhající řízení“. V této souvislosti si je Nejvyšší správní soud přirozeně vědom skutečnosti, že předpokladem přezkumu správního rozhodnutí je jeho pravomocnost, tzn. ukončenost správního řízení. Správní soud takovéto správní rozhodnutí nemůže nahradit; soudní přezkum je založen na kasačním principu, což znamená, že je oprávněn je pouze zrušit a zavázat správní orgán svým právním názorem.

Nelze však zároveň přehlédnout, že v oblasti správního trestání je tato situace přece jen poněkud odlišná. Z ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy totiž plyne, že „každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“ V oblasti trestního práva, do něhož se řadí i správní trestání (viz výše), je proto třeba klást důraz na co nejširší přístup k soudu. Naopak chybnou se zdejšímu soudu jeví případná úvaha, která by od sebe oddělovala dva světy: svět rozhodnutí správních úřadů od světa rozhodnutí správních soudů. Takovéto odlišování by totiž ve svých důsledcích citované normě protiřečilo.

Z důvodů respektování zásady plné jurisdikce podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy také platí, že „rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl

pokračování

uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě“ (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). *Toto právo moderace zjevně vybočuje z klasického pojetí principu kasace a je v něm implicitně obsažena odpovědnost správního soudu i za konkrétní výši uloženého trestu. Lze si pak jen obtížně představit uspokojivou argumentaci, která by na straně jedné v oblasti správního trestání v konkrétních situacích sice připouštěla moderaci, na straně druhé by však odmítala možnost soudu zcela odhlédnout od zániku trestnosti správního deliktu. Zdejší soud má proto za to, že z logického argumentu a minori ad maius plyne povinnost soudu přihlédnout při posuzování zákonnosti napadeného správního rozhodnutí nejen k hmotněprávní úpravě deliktů odpovědnosti, která platila v době rozhodování správního orgánu, nýbrž i k úpravě, platné a účinné v době rozhodování soudu, je-li to pro pachatele příznivější.*

Výše uvedenou tezi lze podpořit rovněž poukazem na ustanovení § 77 odst. 3 s. ř. s., podle něhož „zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.“ Z toho plyne, že např. může nastat situace, kdy žalobce bude úspěšný z vysloveně procesního důvodu a obě správní rozhodnutí budou zrušena pro vady řízení. Pokud by se jednalo o případ podobný nyní rozhodovanému, nutně by to znamenalo, že nad rámec těchto důvodů by žalobce nemohl být již činěn odpovědným za spáchání předmětného přestupku, neboť tato odpovědnost by byla posuzována podle pozdějšího, tedy pro něj příznivějšího, zákona. Jinak řečeno, krajský soud by měl za situace, že by převládal názor, podle něhož soud nemůže zrušit správní rozhodnutí s poukazem na novou zákonnou úpravu a zároveň by byl vědom toho, že podle této nové úpravy zaniká příslušná odpovědnost, možnost buď žalobu zamítnout anebo jí vyhovět (byť) i jen ze zástupného důvodu, aby nastolil shora popsanou situaci.

Podpůrnou argumentaci lze ostatně nalézt i v úpravě obsažené v zákoně č. 141/1961 Sb., trestním řádu. Ten ve svém ustanovení § 226 písm. e) stanoví, že soud zproští obžalovaného obžaloby, jestliže „trestnost činu zanikla“. Jakkoliv ustanovení § 226 trestního řádu systematicky spadá pod oddíl sedmý trestního řádu, který upravuje rozhodování soudu v hlavním líčení (zatímco správní soud rozhoduje až v přezkumném řízení po předchozím správním řízení), je uvedené ustanovení trestního řádu aplikovatelné i v řízeních o mimořádných opravných prostředcích před Nejvyšším soudem, které mají kasační charakter (viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 7 Tz 62/90).

Lze tak uzavřít, že ze shora popsaných důvodů měl krajský soud rozhodnout o zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.

Jak bylo zmíněno již dříve, stěžovatelka předmětnou námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila, a může se proto jevit sporným, zda se jí Nejvyšší správní soud může věcně zabývat. Podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. totiž platí, že Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti a z tohoto obecného pravidla zákon připouští čtyři výjimky: (1.) zmatečnost řízení, (2.) existence vady, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, (3.) nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a konečně (4.) nicotnost správního rozhodnutí. Jak však plyne ze shora uvedeného, podstata tohoto stěžovatelkou neuplatněného důvodu spočívá v tom, že krajský soud rozhodoval za situace, kdy se – oproti době rozhodování správních orgánů – změnila zákonná hmotněprávní úprava předmětného přestupku, a to takovým

způsobem, že se na případ stěžovatelky tato skutková podstata přestupku již vztahovat nemohla. Novelizovaná zákonná úprava tak byla pro stěžovatelku jednoznačně příznivější.

Tento důvod nicméně svojí podstatou nespadá pod žádnou z citovaných výjimek. Určitě se nemůže jednat o případ zmatečnosti řízení před krajským soudem, legálně vymezený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a ani o vadu řízení, jelikož v daném případě nejde o pochybení krajského soudu procesní povahy, nýbrž o výhradně právní posouzení věci. Za situace, kdy předmětnou námitku stěžovatelka neuplatnila, je pak pojmově vyloučena i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, a zcela mimo diskusi je nicotnost rozhodnutí správního orgánu.

Postup soudu, který by vědomě vyvolal protiústavní důsledky celého řízení (rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny), je však v podmínkách právního státu obtížně představitelný. Standardními řešeními podobných situací je buď postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, tzn. podání Ústavnímu soudu návrhu na zrušení části zákona, anebo ústavně konformní výklad aplikovaných zákonných ustanovení. To znamená, že soud nemá na výběr, které řešení zvolí, jelikož pokud dospěje k přesvědčení o protiústavnosti ustanovení zákona, které má aplikovat, je povinen předložit Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení. Ústavně konformní výklad pak připadá v úvahu tehdy, když se o protiústavní ustanovení podle přesvědčení soudu nejedná.

Postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR však nepovažuje zdejší soud v daném případě za racionální. V úvahu by totiž přicházel pouze test ústavnosti ustanovení § 109 odst. 3 věty před středníkem („Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti“). Toto ustanovení však zakotvuje obecnou procesní zásadu, kterou Nejvyšší správní soud nepovažuje za protiústavní. Jedná se totiž o zásadu dispozitivnosti řízení, zcela obvyklou a racionálně odůvodněnou i v jiných typech řízení a v konečném důsledku chránící legitimní zájmy účastníků a garantující určitou míru právní jistoty a procesní předvídatelnosti.

Druhou možností je ústavně konformní výklad citovaného zákonného ustanovení. To by v daném případě konkrétně znamenalo, že by se pod některou ze shora citovaných výjimek ze zmíněné zásady dispozitivnosti musela podřadit i situace, která nastala v daném případě. Jak však plyne již z dříve uvedeného, chybné právní posouzení věci zjevně pod žádnou z těchto výjimek nespadá. Ani tento postup zde proto není využitelný.

Situaci je tedy nutno řešit s vědomím a pochopením zákonodárce, po němž nelze spravedlivě požadovat, aby dokázal zakotvit všechny možné modalities jednání, k nimž v praktickém životě může dojít. Ostatně to není ani jeho úkolem. Za situace, kdy je unitaristický právní řád koncipován na zásadě vnitřní souladnosti a hierarchického uspořádání, není nezbytné, aby všechny ústavní normy byly přímo provedeny v normách podústavního práva, příp. aby na ně bylo přímo odkazováno. Systém práva je totiž třeba vidět – poněkud obrazně řečeno - i jako plastickou množinu vzájemně se doplňujících tvarů a rovin. Smysl normotvorby spočívá ve vymezení obecných pravidel chování a úkolem aplikačního procesu je tato obecná pravidla uplatnit tak, aby byla nalézána spravedlivá řešení. Jestliže tedy v daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k přesvědčení, že nemůže vydat rozhodnutí, které by obstálo v testu ústavnosti za přímého použití jednoduchého práva, a zároveň k vytčenému cíli nedospěje postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR ani ústavně konformním výkladem zákona, je namístě přímo aplikovat normu ústavní. To

pokračování

konkrétně znamená, že z čl. 40 odst. 6 Listiny Nejvyšší správní soud dovozuje rozšíření výjimek z vázanosti soudu důvody kasační stížnosti nad jejich rámec zakotvený v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. Jakkoliv totiž nelze přehlédnout, že citované ustanovení s. ř. s. představuje normu procesněprávní a čl. 40 odst. 6 Listiny má povahu hmotněprávní, je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy tedy nelze vnímat jako samoúčelné (samonosné) a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto Nejvyšší správní soud přímo aplikoval čl. 40 odst. 6 Listiny, a to i za situace, kdy stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti vůbec neuplatnila. Smysl zásady koncentrace a dispozitivnosti řízení totiž nemůže být vykládán takovým způsobem, aby vyvolal protiústavní důsledky.

Lze tedy uzavřít, že jakkoliv citované zásady z oblasti procesního práva samy o sobě určitě nejsou protiústavní, je povinností správního soudu je aplikovat takovým způsobem a jen v takových případech, aby to protiústavní důsledky nevyvolávalo. Právě to učinil Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí.

Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že povinnost nalézt takový způsob řešení, který bude souladný s ústavními normami (zde s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod), samozřejmě nestíhá pouze správní soud, nýbrž také správní orgány. V tomto směru lze odkázat na právní názor Nejvyššího správního soudu obsažený v jeho shora citovaném rozsudku sp. zn. 6 A 126/2002, a dále zejména na ustanovení § 94 a násl. nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), upravující přezkumné řízení.“

S uvedeným právním názorem převzatým např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 – 55, dostupným na www.nssoud.cz, pátý senát Nejvyššího správního soudu z níže popsanych důvodů nesouhlasí.

Ačkoli Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, uvádí, že „nezpochybňuje český model správního soudnictví založený na retrospektivnosti náhledu na předchozí správní řízení“, ve skutečnosti je tomu naopak. Popřena je totiž - v tomto ohledu základní - zásada pro přezkum rozhodnutí správního orgánu vyjádřená v § 75 odst. 1 s. ř. s., dle něhož „[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“. Byť judikatura Nejvyššího správního soudu skutečně připouští úzce vymezené výjimky z uvedené zásady zejména tehdy, pokud by nezohlednění skutkových (nikoli právních) změn, k nimž došlo po právní moci žalobou napadeného rozhodnutí, přímo kolidovalo s důležitým závazkem vyplývajícím pro Českou republiku z mezinárodního nebo unijního práva, jak je např. zásada *non-refoulement* (k tomu srov. mj. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 5 Azs 3/2011 – 131, a ze dne 14. 8. 2015, č. j. 5 Azs 128/2015 – 24, oba dostupné na www.nssoud.cz), v nyní posuzovaných případech je tento princip „jednoduchého“ práva popírán na základě argumentů, které z práva ústavního, resp. z práva mezinárodního, dle názoru pátého senátu nevyplývají.

Pátý senát nikterak nerozporuje relevanci čl. 6 odst. 1 Úmluvy při posuzování otázek správního trestání, jakkoli zdaleka ne všechny přestupky a především jiné správní delikty spadají dle tzv. Engel-kritérií Evropského soudu pro lidská práva do působnosti tohoto a navazujících ustanovení Úmluvy a jejích protokolů. Zejména však soud neshledává přesvědčivých argumentů pro poněkud apodiktický závěr rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, dle něhož mj. z čl. 6 (či snad případně z čl. 7) Úmluvy vyplývá nutnost „prolomení“ § 75 odst. 1 s. ř. s. Je snad příznačné, že v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud neuvedl žádnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, z níž by se podávalo, že ze změny právní úpravy, ke které došlo po právní moci rozhodnutí o „trestním obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vyplývá nutnost zohlednění této skutečnosti (a tedy i retroaktivity ve prospěch obviněného) v řízení o mimořádných opravných prostředcích, potažmo v přezkumných řízeních následujících po právní moci přezkoumávaného rozhodnutí (totéž platí ve vztahu k rozhodovací praxi Výboru OSN pro lidská práva, ačkoli druhý senát argumentuje rovněž čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech).

Pokud v tomto směru předmětný rozsudek druhého senátu akcentoval požadavek vyplývající z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, dle něhož *„každý má právo na to, aby jeho věc byla (...) projednána (...) soudem, který rozhodne (...) o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu“*, přičemž je *„třeba klást důraz na co nejširší přístup k soudu“*, nelze z těchto závěrů dovodit, že by v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (resp. v řízení o kasační stížnosti) měla být zohledněna změna právní úpravy, ke které došlo po právní moci příslušného správního rozhodnutí. Tím, že je rozhodnutí správním soudem přezkoumáno v řízení o žalobě, je účastníku správního řízení zaručen jak přístup k soudu, tak přezkum oprávněnosti trestního obvinění, aniž by tento princip implikoval nutnost prolomení právní moci napadeného rozhodnutí správního orgánu v důsledku pozdější novelizace dotčeného právního předpisu. V tomto ohledu proto pátý senát nepovažuje za přesvědčivý ani argument druhého senátu, který za chybné považuje oddělování *„dvou světů“* v podobě rozhodnutí správních orgánů rozhodnutí správních soudů; jak je naopak opakovaně zdůrazňováno judikaturou Nejvyššího správního soudu, *„soudní řízení správní není pokračováním správního řízení“* (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 99/2014 – 17, dostupný na www.nssoud.cz).

Potřeba zohlednit pozdější změnu právní úpravy nutně nevyplývá ani z moderačního práva soudu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), jak dovozuje druhý senát. K uplatnění tohoto oprávnění jednak může krajský soud přistoupit, za splnění dalších podmínek, pouze tehdy, navrhne-li tak žalobce v řízení o žalobě, a navíc ani případné užití tohoto oprávnění soudu v otázce uložení sankce a její výše nic nemění na přezkumné (nikoliv nalézací) podobě soudního řízení správního, pokud jde o hodnocení jednotlivých žalobních námitek, ať už směřujících do výroku o vině nebo do výroku o sankci, neboť tyto námítky je v každém případě nutno posoudit a vypořádat „v přezkumném režimu“, a teprve v případě jejich nedůvodnosti se soud může zabývat právě návrhem na moderaci sankce.

Naopak za zcela vyhovující zásadám přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví a za nerozporný s Listinou, resp. s mezinárodními smlouvami o lidských právech, považuje pátý senát závěr, který byl v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, odmítnut: v případě, že bude po „dekriminalizační“ změně právní úpravy správním soudem zrušeno správní rozhodnutí z jiného důvodu, než je právě zánik či zúžení, resp. zmírnění trestnosti (tedy pro skutečnou vadu žalobou napadeného správního rozhodnutí, ať už ve formě nezákonnosti či vady řízení), je zcela namístě, aby v rámci pokračujícího správního řízení byla odpovědnost pachatele přestupku (správního

pokračování

deliktu) posuzována podle pozdějšího, pro něj příznivějšího zákona, účinného v době nového rozhodování správního orgánu.

Lze říci, že uvedený závěr je akceptován i judikaturou Ústavního soudu, který v usnesení ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. II. ÚS 535/02, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, uvedl: „*Jde-li o trestní věc, v níž nebylo ještě pravomocně rozhodnuto, musí kterýkoliv orgán činný v trestním řízení respektovat novou úpravu a v daném stadiu trestního řízení v jejím smyslu postupovat. Bylo-li např. proti vydanému odsuzujícímu rozsudku soudu prvního stupně podáno odvolání, o kterém nebylo do dne účinnosti nové úpravy rozhodnuto, odvolací soud se musí řídit nově nastalou hmotně právní situací a plně aplikovat ustanovení § 16 tr. zák. Pokud je však věc pravomocně skončena ke dni účinnosti nové úpravy, jako je tomu v posuzovaném případě, nezakládá tato pozdější příznivá změna trestního zákona, která zužuje nebo zmírňuje trestnost některých jednání, sama o sobě důvod pro podání mimořádného opravného prostředku proti takovému rozhodnutí. Při absenci přechodného ustanovení v zák. 265/2001 Sb., pokud jde o zásah do trestního zákona, nelze takové pravomocné rozhodnutí změnit ani jinak, neboť žádné výslovné ustanovení trestního zákona na tento případ nepamatuje, a to ani takovou úpravou, jíž by bylo možno použít analogicky. Pouze v případě, že by byl podán mimořádný opravný prostředek z jiného důvodu než pro uvedenou změnu trestního zákona a trestní řízení by bylo znovu otevřeno, musel by soud k nové hmotně právní úpravě přihlédnout*“ (zvýraznění doplněno).

Přiměřeně lze aplikovat i další závěry Ústavního soudu uvedené v citovaném usnesení, které se týkají uplatnění mimořádných opravných prostředků (tedy podobně jako v případě správního soudnictví prostředků směřujících proti pravomocným rozhodnutím), zejména návrhu na obnovu řízení, v obdobných případech: „*Podstatné je rovněž to, že se zásadně musí při rozhodování v trestním řízení, a to i v řízení o obnově, vycházet z právního stavu existujícího v době vydání původního rozhodnutí (ex tunc). Pro úplnost možno uvést, že i kdyby změna hmotného práva trestního, ke které došlo až v době, kdy rozhodnutí soudu nabylo právní moci, byla novou skutečností splňující podmínky ustanovení § 278 odst. 1 tr. řádu, nebylo by možno v řízení o povolení obnovy tuto změnu brát v úvahu, neboť tato změna v době rozhodování soudu v původním řízení neexistovala, nešlo by tedy o skutečnost objektivně existující, ale soudu neznámou. (...) Změna trestního zákona, která nabyla účinnosti až poté, kdy odsuzující rozsudek nabyl právní moci, nemá povahu nové skutečnosti způsobilé odstranit nedostatky ve skutkových zjištěních ve smyslu ustanovení § 278 odst. 1 tr. řádu a nemůže proto vést k obnově trestního procesu podle podmínek hlavy XIX. trestního řádu*“ (obdobně pak usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2012, sp. zn. III. ÚS 1562/12, či ze dne 5. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 138/03, obě dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

Druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, „podpůrně“ odkazuje na § 226 písm. e) trestního řádu, dle něhož soud zproští obžalovaného obžaloby, jestliže „*trestnost činu zanikla*“; poněkud zjednodušeně pak zmiňuje, že ustanovení § 226 trestního řádu, které upravuje rozhodování soudu v hlavním líčení (přičemž správní soud rozhoduje až v přezkumném řízení po předchozím správním řízení), je aplikovatelné i v řízeních o mimořádných opravných prostředcích před Nejvyšším soudem, které mají kasační charakter, a v tomto směru zmiňuje rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 2. 1991, sp. zn. 7 Tz 62/90 (Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek R 26/1992 tr.).

Ve svém rozsudku tedy druhý senát navozuje dojem, jakoby ustanovení § 226 písm. e) trestního řádu bylo třeba aplikovat i např. v dovolacím řízení. Je však třeba říci, že takto paušální závěry není možné činit. Citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 2. 1991, sp. zn. 7 Tz 62/90, který druhý senát použil vlastně jako jediný argument pro svou „podpurnou argumentaci“, se totiž nezabývá § 226 písm. e) trestního řádu, ale § 226 písm. b) trestního řádu, přičemž dle své právní věty stanoví, že *„[j]estliže po zrušení rozsudku skutek uvedený v obžalobě a právně posouzený jako přečin již není vzhledem k nové právní úpravě přečinem ani jiným činem trestně postižitelným, nepřichází v úvahu zastavení trestního stíhání vzhledem k amnestii prezidenta republiky. O takovém skutku je třeba rozhodnout zprošťujícím výrokem podle § 226 písm. b) tr. ř.“*. Nejvyšší soud tak zcela v intencích citovaného usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. II. ÚS 535/02, zprostil obžalovaného obžaloby poté, co rozhodnutí nižšího soudu zrušil z jiných (procesních) důvodů, než byl „zánik trestnosti“.

V tomto kontextu je důležité, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, byly opřeny o princip retroaktivity ve prospěch pachatele dle čl. 40 odst. 6 Listiny. Podle tohoto ustanovení *„[t]restnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější“*. Podústavním (zákonným) promítnutím tohoto ustanovení je § 2 odst. 1 trestního zákoníku, dle něhož rovněž platí, že *„[t]restnost činu se posuzuje podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější“*. Totožná úprava byla obsažena do 31. 12. 2009 v § 16 odst. 1 trestního zákona. I když je shodná zásada vyjádřena rovněž v § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je vhodné, i s ohledem na deklarovanou potřebu aplikace zásad trestního práva i pro účely správního práva trestního, vzít v potaz také relevantní judikaturu Nejvyššího soudu, popř. trestněprávní nauku.

Judikatura Nejvyššího soudu, včetně judikatury předcházející rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, přitom vyznívá jednoznačně:

V usnesení ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006, (R 17/2007 tr.), Nejvyšší soud uvedl, že *„[p]odle § 16 odst. 1 tr. zák. se trestnost činu posuzuje podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, jestliže je to pro pachatele příznivější. K uvedenému Nejvyšší soud považuje za nutné poznamenat, že pozdější, pro pachatele příznivější právo se uplatní, pokud ještě nebylo o vině pravomocně rozhodnuto. V posuzovaném případě však již bylo pravomocně rozhodnuto o vině i trestu, proto nelze ustanovení o časové působnosti trestního zákona použít“* (zvýraznění doplněno).

Na citované usnesení Nejvyšší soud navázal v řadě dalších svých rozhodnutí, např. v usnesení ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. 3 Tdo 1136/2010, dostupném na www.nssoud.cz, v němž uvedl, že *„dovolací soud poukazuje i na své rozhodnutí sp. zn. 4 Tz 17/2006, podle kterého se pozdější pro pachatele příznivější právo při posuzování trestnosti činu podle § 16 odst. 1 tr. zák. (nově § 2 odst. 1 trestního zákoníku) uplatní pouze tehdy, pokud nebylo o vině pravomocně rozhodnuto, v opačném případě citované ustanovení o časové působnosti trestního zákona nelze použít. Jak již bylo uvedeno výše, v daném případě bylo o vině dovolatele pravomocně rozhodnuto již rozsudkem sp. zn. 6 To 46/2009 ze dne 13. 7. 2009, toto rozhodnutí zůstalo následným dovolacím řízením nedotknuto a nebyl tedy důvod aplikovat ust. § 2 odst. 1 trestního zákoníku“*. Obdobně se pak vyslovily rozsudky Nejvyššího soudu

pokračování

ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 5 Tz 25/2008, ze dne 26. 6. 2008, sp. zn. 5 Tz 52/2008, či usnesení ze dne 12. 5. 2010, sp. zn. 3 Tdo 474/2010, vše dostupné na www.nssoud.cz, v němž Nejvyšší soud dodal, že „[d]ovolatelé přitom nelze dát za pravdu ani v tom, že by dovolací soud při svém rozhodování měl aplikovat nový trestní zákoník č. 40/2009 Sb. s ohledem na příznivější korespondující ustanovení § 283. Nejvyšší soud totiž z podnětu dovolání přezkoumával již pravomocné rozhodnutí, takže nemohl při svém rozhodování aplikovat § 16 odst. 1 tr. zák. (srovnej č. 17/2007 Sb. rozh. tr.)“. V usneseních ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 6 Tdo 1177/2010, a ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. 6 Tdo 1614/2010, obě dostupná na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší soud danou otázku výslovně vztáhl k čl. 40 odst. 6 Listiny.

Ústavní stížnost proti posledně uvedenému usnesení Nejvyššího soudu odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 29. 8. 2011, sp. zn. I. ÚS 2344/11, dostupným na <http://nalus.usoud.cz>, v němž Ústavní soud uvedl, že obecné soudy, včetně Nejvyššího soudu, „[v]elmi důkladně se zabývaly stěžejní námitkou stěžovatele ohledně časové působnosti trestního zákona, kdy střet nové a staré trestněprávní úpravy dopadající na posuzovaný případ stěžovatele interpretovaly s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny, resp. § 16 odst. 1 tr. zák. a nově § 2 odst. 1 trestního zákoníku, a v souladu s právními závěry vyplývajícími z judikatury Nejvyššího soudu (viz např. rozhodnutí sp. zn. 9 Tz 98/2000, sp. zn. 3 Tdo 562/2010 či sp. zn. 11 Tdo 615/2010 anebo stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. Tpjn 302/2010) i s poznatky trestněprávní doktríny (viz např. Šámal, P. a kol.: Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář, 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2009, str. 43), z nichž vyplývá, že „při posuzování trestnosti činu ve smyslu § 16 odst. 1 tr. zák. se pozdější, pro pachatele příznivější právo uplatní, jen pokud ještě nebylo pravomocně rozhodnuto o vině a trestu pachatele. Bylo-li již pravomocně rozhodnuto o vině i trestu, citované ustanovení o časové působnosti trestního zákona nelze použít.“

V usnesení ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. 5 Tdo 490/2008, dostupném na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší soud nad rámec svého usnesení ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006, názorně dodal, že „[p]řípadnou pozdější změnu trestního zákona nebo jiného zákona, od něhož se odvíjí trestnost činu, jde-li o změnu ve prospěch pachatele trestného činu (odsouzeného), lze zohlednit nikoli dodatečným přehodnocením trestnosti činu, ale jen na podkladě zvláštních, přechodných ustanovení příslušné novely nebo trestního zákona samotného, a to postupem podle § 465 odst. 1 tr. řádu. Novela trestního zákona provedená zákonem č. 296/2007 Sb. však nemá žádné přechodné ustanovení o tom, že by snad bylo třeba přehodnotit dřívější pravomocná odsouzení učiněná na podkladě předchozí (zrušené) právní úpravy, a že by se nemělo pokračovat ve výkonu trestu uloženého za trestný čin porušení povinnosti v řízení o konkursu podle § 126 odst. 2 tr. zák. (ve znění účinném do 31. 12. 2007), ani nijak nemodifikuje již uložené tresty za tento trestný čin, třebaže zrušila citované ustanovení, a tím i trestnost činu naplňujícího znaky jeho skutkové podstaty. Takovou úpravou dal zákonodárce zřetelně najevo svou vůli ponechat nedotčená pravomocná odsouzení za trestný čin naplňující skutkovou podstatu podle citovaného, byť již zrušeného ustanovení trestního zákona. V posuzované věci proto nelze pochybovat o správnosti rozhodnutí soudů obou stupňů, pokud jde o výrok o vině a trestu vyplývající z jejich rozsudků. Na podkladě všech popsanych skutečností dospěl Nejvyšší soud k závěru, že obviněný J. F. podal dovolání s poukazem na skutečnosti, jimiž nebyl naplněn uplatněný dovolací důvod podle § 265b odst. 1 písm. g) tr. řádu“.

Závěry vyslovené v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. 5 Tdo 490/2008, které recipovaly a popsáním způsobem rozvíjely argumentaci Nejvyššího soudu vyloženou v jeho usnesení ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 4 Tz 17/2006, aproboval i Ústavní soud v usnesení ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. I. ÚS 692/08, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, v němž mj. uvedl, že „[d]ovolací soud jasně vysvětlil (především s odkazem na ustanovení § 265b tr. ř.) důvody odmítnutí dovolání, jež jsou logické a v judikatuře obecných soudů a v právní praxi dostatečně známé. (...) Ústavní soud dovozuje, že se závěry obecných soudů (jejichž podstata byla výše shrnuta) a s jejich postupem v daném případě se lze ztotožnit i z ústavněprávního hlediska. (...) Ústavní soud se v této souvislosti zabýval i otázkou, zda a jaký význam má skutečnost, že ustanovení § 126 odst. 2 tr. zákona - podle něhož byl stěžovatel odsouzen - bylo zákonem č. 296/2007 Sb. z trestního zákona vypuštěno. Dospěl k závěru negativnímu. I v tomto směru se lze dovolat výše citovaného usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 5 Tdo 490/2008-929 a násl., který podrobně, instruktivně a přesvědčivě vysvětlil, proč nelze uvedenou novelu - která nabyla platnosti i účinnosti až po vyhlášení napadeného a pravomocného rozsudku odvolacího soudu - na případ stěžovatele použít. Je tedy zřejmé, že ani ústavní princip „nullum crimen sine lege“ v souzené věci porušen nebyl (čl. 39 Listiny základních práv a svobod)“.

Shora uvedené závěry Nejvyššího soudu i Ústavního soudu sdílí i trestněprávní nauka (Šámal, P. in Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 51): „Pozdější, pro pachatele příznivější zákon se uplatní, pokud samozřejmě nebylo o vině a trestu ještě pravomocně rozhodnuto. Bylo-li již pravomocně rozhodnuto o vině i trestu, citované ustanovení o časové působnosti trestního zákona nelze použít (srov. R 17/2007). Došlo-li ke zmírnění právní úpravy po právní moci rozhodnutí o činu spáchaném před touto změnou, mohlo by to mít vliv pouze na případné rozhodování o milosti prezidentem republiky. Není to důvodem pro podání mimořádného opravného prostředku (srov. však § 30 odst. 2 zák. č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci). Byl-li však takový mimořádný opravný prostředek z jiného důvodu úspěšně podán, bude nutno v novém rozhodnutí použít pozdějšího, pro pachatele příznivějšího zákona (srov. však článek II zák. č. 175/1990 Sb., který umožňoval změnit dřívější pravomocná rozhodnutí ve smyslu nového práva; srov. Též R 4/1991, R 20/1991, R 25/1991 až R 28/1991)“ (zvýraznění doplněno).

Pátý senát z výše uvedeného dovozuje mj. to, že pokud v samotném trestním právu není změna právní úpravy, ke které došlo po nabytí právní moci příslušného rozhodnutí, sama o sobě důvodem pro změnu tohoto rozhodnutí, tím spíše není dostatečných důvodů pro to, aby k tomu docházelo v oblasti správního práva trestního. Pokud druhý senát argumentuje tím, že zrušením či zmírněním trestnosti určitého jednání zákonodárce demonstruje, že již dané jednání nepovažuje za (natolik) společensky škodlivé nebo nebezpečné, uvádí pátý senát, že takový legislativní vývoj může jistě reflektovat určité změny ve společnosti a jejím vnímání společensky škodlivého jednání, to však neznamená, že tím bez dalšího odpadá veřejný zájem na zachování již pravomocně uložené (a mnohdy již vykonané) sankce u těch pachatelů, kteří se daného jednání dopustili a byli za něj pravomocně postiženi v době, kdy společnost prostřednictvím správního práva trestního uvedené jednání sankcionovala.

Jak již bylo řečeno, přístup zvolený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, koliduje s některými základními zásadami, na kterých je postaveno české správní soudnictví, aniž by byl k takovému postupu naléhavý důvod.

pokračování

Jde přitom nejen o již zmiňované popření přezkumné povahy činnosti správních soudů vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s., ale rovněž o negaci principů uvedených v § 76 a v § 78 s. ř. s. (důvody pro zrušení správního rozhodnutí), neboť správní soud nemá, při „dekriminalizaci“, anebo dokonce jen zúžení či zmírnění trestnosti příslušného jednání, k němuž došlo po nabytí právní moci správního rozhodnutí, co by správnímu orgánu vytkl. Jinými slovy, v takových případech nelze tvrdit ani nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí ani takovou vadu jemu přecházejícího správního řízení, která by mohla mít za následek právě nezákonné rozhodnutí o věci samé, chybí tedy zákonný důvod pro zrušení takového správního rozhodnutí soudem. Obdobné by platilo i pro kasační důvody dle § 103 odst. 1 s. ř. s., pokud by k příslušné změně právní úpravy došlo až v řízení před Nejvyšším správním soudem.

Pátý senát si uvědomuje, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, námitky uvedené v předchozím odstavci odmítá s argumentem, že v důsledku hmotněprávní normy čl. 40 odst. 6 Listiny je třeba „odhlédnout“ od doslovného znění procesní úpravy obsažené soudním řádu správním. Pátý senát se však, mj. s odvoláním na rekapitulovanou judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, domnívá, že § 75 odst. 1 s. ř. s. nepředstavuje „*překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy*“, nýbrž je s předmětnou normou zcela v souladu a výklad podaný druhým senátem jde dále, než odpovídá jejímu smyslu a účelu. Jak již bylo ilustrováno, ani Nejvyšší soud necítí potřebu „deformovat“ s ohledem na čl. 40 odst. 6 Listiny procesní normy upravující řízení o mimořádných opravných prostředcích, o kterých mu přísluší rozhodovat (rozšiřování důvodů dovolání dle 265b trestního řádu a stížnosti pro porušení zákona dle § 266 a násl. trestního řádu), a nečiní tak ani Ústavní soud, a to ani s ohledem na podmínky obnovy řízení dle § 278 a násl. trestního řádu. K tomu lze srovnat také § 71 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, dle něhož „*[b]yl-li na základě právního předpisu, který byl zrušen, vydán soudem v trestním řízení rozsudek, který nabyl právní moci, ale nebyl dosud vykonán, je zrušení takového právního předpisu důvodem pro obnovu řízení podle ustanovení zákona o trestním řízení soudním*“. Komentářová literatura (Pospíšil, I. in Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I., Wagnerová, E. Zákon o Ústavním soudu: Komentář. Praha: ASPI, 2007) k tomu s odkazem na judikaturu Ústavního soudu uvádí, že „*[k]omentované ustanovení je třeba vázat výlučně na situaci, kdy dojde ke zrušení právní normy Ústavním soudem (viz nález IV. ÚS 792/02). Toto ustanovení nelze použít na základě analogie tam, kde došlo například ke zmírnění trestněprávního postihu v důsledku novelizace trestního zákona (srov. situaci po přijetí zákona č. 265/2001 Sb., který zvýšil všechny hranice výše škody; nová úprava tak byla pro pravomocně odsouzené příznivější a někteří z nich se poukazem na komentované ustanovení domáhali obnovy řízení - srov. usnesení II. ÚS 535/02)*“. Dlužno tedy dodat, že je rovněž třeba činit rozdíl mezi tím, pokud je zákon novelizován zákonodárcem, a pokud je Ústavním soudem zrušen celý zákon nebo jeho některá ustanovení z důvodu jejich protiústavnosti.

Pátý senát si rovněž klade otázku, zda má uplatňování zásady retroaktivity právní úpravy ve prospěch pachatele správního deliktu v pojetí druhého senátu nějaké hranice a kde by případně měly ležet. Druhý senát hovoří o tom, že „*pokud určité jednání budoucí zákonná úprava „dekriminalizuje“, tzn. již nadále ho nepovažuje za společensky škodlivé či nebezpečné, není dán žádný rozumný důvod, aby v dobíhajících řízeních ještě trestáno bylo*“. Za „dobíhající řízení“ přitom považuje i řízení před správním soudem (viz výše). Pátý senát se naopak domnívá, jak vyplývá z podané argumentace, že „rozumné důvody“ pro

zachování principu uvedeného v § 75 odst. 1 s. ř. s. jsou v daném případě dány. Za rozhodující faktor při interpretaci čl. 40 odst. 6 Listiny (ve zde zvažovaném kontextu) přitom pátý senát považuje právní moc rozhodnutí o správním deliktu (mezník je tedy dán hranicí mezi nalézacím řízením před správním orgánem a přezkumným řízením před správním soudem). Pokud druhý senát tuto hranici pro uplatňování zásady retroaktivity ve prospěch pachatele správního deliktu neuznává, vyvolává tím řadu dalších otázek, např. to, zda by snad měla být tato zásada zohledňována i v řízení vykonávacím (s následkem nevykonatelnosti příslušného rozhodnutí o uložení pokuty či o zákazu činnosti apod.), v řízení o ústavní stížnosti, či zda by měla být příslušná změna právní úpravy důvodem pro uplatnění mimořádných opravných prostředků ve správním řízení, resp. dokonce prostředků dozorčích, tedy důvodem pro obnovu řízení nejen na žádost jeho účastníka, ale i z moci úřední, nebo důvodem zahájit ve všech dotčených věcech přezkumné řízení dle § 94 násl. správního řádu (jak výslovně naznačuje závěr cit. rozsudku č. j. 2 As 9/2008 – 77). Při zohlednění častých změn, k nimž dochází v právní úpravě nejen přestupků, ale zejména jiných správních deliktů, by pak bylo nutno dospět k závěru, že by v řadě věcí bylo velmi obtížné určité řízení vůbec efektivně uzavřít, neboť každá taková legislativní změna by nutně vyvolala vlnu zrušení dosavadních správních rozhodnutí a případně nutnost (nedošlo-li k úplnému zániku trestnosti daného jednání ani příslušnou zákonnou změnou ani uplynutím času) vydat rozhodnutí nová, jež by byla opět vystavena rizikům dalších změn příslušné právní úpravy v budoucnu. Jaký vliv by mělo takové „uplatňování“ správního práva trestního na autoritu a efektivitu jeho působení vůči adresátům těchto právních norem a na ochranu důležitých veřejných zájmů, k níž mají především sloužit, jistě není třeba podrobněji rozebírat.

III.

Je tedy zřejmé, že se pátý senát hodlá ve svých závěrech odchýlit od právního názoru, který vyslovil dříve Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 – 77, a ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 – 551, a v dalších na tyto judikáty navazujících rozhodnutích. Vzhledem k § 17 odst. 1 s. ř. s. ovšem pátý senát není oprávněn učinit judikatorní odklon, aniž by se obrátil na rozšířený senát. V souladu s tímto ustanovením proto pátý senát věc postupuje rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu k posouzení otázky, zda ke změně zákona, která nabyla účinnosti až po právní moci rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu a která je pro pachatele tohoto deliktu z hlediska vymezení dané skutkové podstaty, případně za něj uložené sankce, příznivější, musí přihlížet i správní soudy v řízení o žalobě proti tomuto rozhodnutí správního orgánu, případně i v řízení o kasační stížnosti v takové věci.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

pokračování

Účastníci řízení mají právo se ve lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení vyjádřit k věci předložené rozšířenému senátu.

V Brně dne 8. září 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu