



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **V. B.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2015, čj. KUZZL-38700/2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2017, čj. 30 A 146/2015-37,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2017, čj. 30 A 146/2015-37, **se zrušuje** a věc **se vrací** Krajskému soudu v Brně k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele a rozhodnutí Magistrátu města Zlína ze dne 20. 4. 2015, čj. MMZL 032014/2015. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání dvou správních deliktů, byla jí uložena pokuta ve výši 1 800 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Jako provozovatelka vozidla nezajistila, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích a nezjištěný řidič dne 10. 10. 2013 v rozporu s dopravní značkou neoprávněně zastavil a stál a dne 17. 12. 2013 viditelně neumístil doklad o zaplacení parkovného při stání na parkovišti s parkovacím automatem.

Žalobou napadeným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu potvrdil.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že se měla na jednání žalobkyně užít prekluzivní lhůta stanovená v § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), ve smyslu *analogie iuris*, a nikoliv *analogie legis* - § 125e odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 6. 11. 2014 (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“). K posuzovaným správním deliktům došlo dne 10. 10. 2013 a 17. 12. 2013, proto jednoroční prekluzivní lhůta k zániku odpovědnosti za tyto delikty uplynula 10. 10. 2014 resp. 17. 12. 2014. Žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 14. 10. 2015.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že užití *analogie iuris*, ke které se přiklonil krajský soud je ve veřejném právu nežádoucí. Měl místo toho použít § 125e odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích, jelikož tato úprava je posuzované otázky zániku odpovědnosti za delikt nejpodobnější. Stěžovatel odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 230/2014 Sb., kterým byl novelizován § 125e odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích, který opravil nesprávný odkaz na § 125d stejného zákona a nikoliv na § 125f, jak tomu bylo před novelou. Dle této úpravy zanikala odpovědnost za správní delikt do 2 let ode dne, kdy se o něm správní orgán dozvěděl a nezahájil řízení, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. Stěžovatel poukázal na to, že odpovědnost provozovatele vozidla je subsidiární k odpovědnosti samotného řidiče vozidla. Povinností správních orgánů je nejprve zjišťovat konkrétního přestupce a až následně stíhat provozovatele. Prekluzivní lhůta odpovědnosti řidiče je jeden rok. Není logické, aby tato lhůta byla stejně dlouhá a běžela od stejného dne.

[4] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti rozporovala, zda § 125e odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích vůbec prekluzivní lhůtu obsahuje, jelikož by mohla nastat situace, ve které by mohlo dojít k projednání správního deliktu po dobu několika desítek let, bylo-li by správní řízení zahájeno v objektivní lhůtě 4 let. Skutkovou podstatu správního deliktu provozovatele vozidla naplňuje jen takové jednání, které vykazuje znaky přestupku. Znakem přestupku po jednom roce je však jeho neprojednatelnost.

[5] Uvedla, že kasační stížnost je nepřijatelná, jelikož stěžovatel zrušil rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu a řízení zastavil. Řízení o kasační stížnosti je tak bezpředmětné.

[6] Přistoupení k právnímu názoru stěžovatele by porušilo zásadu legitimního očekávání, jelikož ke dni rozhodování správních orgánů byla platná metodika Ministerstva dopravy, dle které mají správní orgány užít jednoroční prekluzivní lhůtu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[7] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná jeho zaměstnankyně s požadovaným právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Zákon o provozu na pozemních komunikacích ve znění účinném do 7. 11. 2014 v § 125e odst. 5 stanovil následující: *Na odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby; obdobně to platí pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125d.* V odstavci 3 stejného ustanovení bylo uvedeno následující: *Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezhájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.* V § 125d, na který původně odkazoval § 125e odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích, byly upraveny správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob.

[9] S účinností od 7. 11. 2014 došlo ke změně § 125e odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích, a to tak, že nově odkazuje na § 125f a nikoliv § 125d. V § 125f stejného zákona byly upraveny správní delikty provozovatele vozidla.

[10] Nejvyšší správní soud se již k otázce, která lhůta stanovující zánik odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla se má užít, vyjadřoval. V rozsudku ze dne 22. 6. 2017, čj. 10 As 308/2016-20, dospěl k závěru, že odpovědnost fyzické osoby za správní delikt provozovatele vozidla zaniká ve stejné lhůtě jako odpovědnost právnické osoby za správní delikt podle § 125e odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích, nikoli v roční lhůtě podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. Závěry tam uvedené lze shrnout tak, že odkaz na § 125d zákona o provozu na pozemních komunikacích byla zjevná chyba a zákonodárce ve skutečnosti chtěl odkazem mířit na § 125f stejného zákona.

[11] Tento závěr byl následně přijat i ostatními senáty Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 As 346/2016-56, nebo ze dne 2. 10. 2017, čj. 3 As 266/2016-28). Desátý senát dne 16. 5. 2018 postoupil věc rozšířenému senátu, jelikož našel rozpor v judikatuře. Konkrétně v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 114/2016-46, byl řečen opačný názor od výše uvedeného, tedy že se má užít jednorozhodný prekluzivní lhůta stanovená v zákoně o přestupcích. Předkládající senát ovšem upozornil na to, že názor přijatý desátým senátem je obecně přijímaný a naopak názor uvedený v rozsudku sp. zn. 3 As 114/2016 již není následován. S ohledem na to přerušil předseda senátu řízení v nynější věci do doby rozhodnutí rozšířeného senátu. Rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31, věc vrátil desátému senátu s odůvodněním, že není povolán řešit judikturní rozpor v situaci, kdy odchylný názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí již nemá žádné obecné normativní účinky. Rozšířený senát dospěl k závěru, že se nemůže vyjadřovat k ustálené a následované judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ani nyní rozhodující senát neshledal důvod se od této judikatury odchýlovat.

[12] Soud proto dospěl v souladu s ustálenou judikaturou k závěru, že na projednávanou věc má užít prekluzivní lhůta daná v § 125e odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích a měla se užít i již před novelizací účinnou před 7. 11. 2014. Názor krajského soudu je tedy chybný.

[13] Žalobkyně namítala, že odpadl předmět řízení, jelikož stěžovatel zrušil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a řízení zastavil. Navrhla, aby byla kasační stížnost odmítnuta.

[14] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud ve správním soudnictví vychází při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře dovodil, že „[z]ruší-li Ústavní soud nejen rozsudek Nejvyššího správního soudu, ale i rozsudek krajského soudu napadený kasační stížností, směřuje tato kasační stížnost proti neexistujícímu rozhodnutí krajského soudu a tato skutečnost brání jejímu věcnému vyřízení. Z těchto důvodů je nutno kasační stížnost odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s., protože nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný“ (usnesení ze dne 14. 7. 2005, čj. 7 Afs 1/2003-144). V usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-135, č. 1012/2007 Sb. NSS, pak konstatoval, že „[p]ředmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem). Tento závěr vyplývá z povahy kasační stížnosti jako nástroje přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů a je podpořen mimo jiné rozsahem stížních bodů, které může správní orgán v takovém řízení uplatnit (srov. § 103 odst. 1 s. ř. s.).“

[15] Z uvedené judikatury plyne, že předmětem řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem je kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu a řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo. V nyní posuzované věci rozhodnutí krajského soudu stále existuje a je pravomocné. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2016, čj. 8 As 135/2015-36). Předmět řízení o kasační stížnosti tak neodpadl [k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, čj. 2 Aps 5/2011-153, dle něhož je v případě odpadnutí předmětu řízení nutné žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[16] Námitka žalobkyně poukazující na reálnou neexistenci prekluzivní lhůty v § 125e odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích není důvodná.

[17] Prekluze stejně jako promlčení patří k těm nejobecnějším kategoriím právního řádu. Představuje jeden z klíčových právních následků marného uplynutí času v právu. Jeho smyslem je přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů a předcházet důkazním problémům v řízeních vedených s velkým časovým odstupem od posuzovaných skutkových okolností. Účelem je rovněž i přimět věřitele v soukromém právu a orgány veřejné moci v právu veřejném k včasnému konání. Absence jeho legislativního zakotvení by měla významné ústavněprávní konsekvence (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS).

pokračování

[18] Ač by snad bylo možné výše citované ustanovení zákona pouze na základě jeho gramatického vnímání interpretovat dvojím způsobem, je nutné jako správný přijmout ten výklad, dle kterého zákon o silničním provozu objektivní prekluzivní lhůtu deliktu upravuje. Výklad navrhovaný žalobkyní by znamenal, že zákon neupravuje žádný časový limit, do kdy lze o správním deliktu podle silničního zákona rozhodnout. Takový výklad by byl v rozporu s popsányými ústavními zásadami. Nabízí-li se dva možné výklady zákonného ustanovení, ale pouze jeden z nich je v souladu s ústavním pořádkem, orgány aplikující právo musí přijmout ten výklad, který je ústavně konformní (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, N 21/5 SbNU 171).

[19] Vykládané ustanovení zákona zní *„odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.“* Uvedené věty je třeba rozumět tak, že odpovědnost za správní delikt zaniká nejpozději po uplynutí 4 let, kdy byl delikt spáchán. Uplynutím 4 let provždy zaniká možnost správního orgánu uložit pachateli trest. I pokud správní orgán již zahájil řízení, po uplynutí 4 let odpovědnost zaniká a správní orgán musí řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu zastavit.

[20] Toto ustanovení zakládá subjektivní a objektivní prekluzivní lhůtu odpovědnosti za spáchání správního deliktu. Subjektivní lhůta spočívá v tom, že odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl. Objektivní lhůta zase říká, že odpovědnost za správní delikt zaniká nejpozději do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. Spojení „nejpozději do“ 4 let nemíří na nutnost, aby správní orgán do 4 let zahájil řízení, ale na to, že prekluze nastává „nejpozději do“ 4 let od spáchání deliktu; prekluze může nastat i dříve, a to uplynutím subjektivní lhůty 2 let (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 As 337/2016-45).

[21] Žalobkyně namítala, že se spoléhala na metodiku ministerstva dopravy, a proto se na ni měla vztahovat kratší prekluzivní lhůta z důvodu ochrany jejího legitimního očekávání. Tuto úvahu však podrobněji nerozvádí. Nikterak netvrdila a ani neprokázala, že by se na základě metodiky vytvořila správní praxe, na kterou se spoléhala. Pouze již zavedená správní praxe může totiž vytvářet legitimní očekávání v adresátech správních úkonů (srov. první odstavec na straně 5 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS). Je třeba poukázat i na to, že žalobkyně žádným způsobem netvrdí, že by se s metodikou seznámila před spácháním správních deliktů. Netvrdí tedy, že v době páchaní správních deliktů již počítala i s možností jejich prekludování a na základě metodiky se rozhodla k jejich spáchání. Za této situace tak není možné přiznat soudní ochranu tvrzenému legitimnímu očekávání.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[23] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého

o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení podle § 110 odst. 3 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. července 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu