



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **D. O.**, zastoupený Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2017, č. j. OD 702/17-2/67.1/17192/NL, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 20. 6. 2018, č. j. 59 A 91/2017 - 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 20. 6. 2018, č. j. 59 A 91/2017 - 30, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 25. 7. 2017, č. j. OD 702/17-2/67.1/17192/NL, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Rozhodnutí Magistrátu města Liberec ze dne 29. 3. 2017, č. j. MML027379/17/913/OD/Kro, **se ruší**.
- IV. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- V. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 20 342 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho advokáta Mgr. Jaroslava Topola.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci (dále jen „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2017, č. j. OD 702/17-2/67.1/17192/NL. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Liberec, odboru dopravy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 3. 2017, č. j. MML027379/17/913/OD/Kro, kterým byl žalobce shledán odpovědným za správní delikt provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“), ve spojení s porušením § 10 odst. 3 uvedeného zákona. Za to mu byla dle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že jako provozovatel vozidla tovární značky Alfa Romeo, registrační značky X, nezajistil, aby při užití motorového vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Podle správního orgánu I. stupně totiž dne 6. 2. 2016 minimálně v době od 11:27 do 11:34 hod. stál řidič s výše uvedeným vozidlem z nedbalosti na vyhrazeném parkovišti s parkovacím automatem (označeném dopravní značkou IP 13c) na Sokolovském náměstí v Liberci bez viditelně umístěného platného dokladu o zaplacení parkovného, čímž se tento nezjištěný řidič dopustil přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu pro porušení § 4 písm. c) téhož zákona.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce podal žalobu, kterou krajský soud jako nedůvodnou zamítl. Mimo jiné přitom neshledal důvodnou žalobní námitku, že s ohledem na příznivější právní úpravu obsaženou v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „nový přestupkový zákon“), delikt ní odpovědnost žalobce zanikla, protože přechodné ustanovení § 112 odst. 2 uvedeného zákona nelze aplikovat pro jeho neústavnost. Krajský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2017, č. j. 3 As 266/2016 – 28, uvedl, že citované přechodné ustanovení neshledal protiústavním, neboť promlčení jako otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti nespadá pod čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Dle § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky přitom žalobcova odpovědnost neskončí dříve než ve lhůtách dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu ve znění do 30. 6. 2017. Tyto lhůty byly dodrženy, neboť správní orgán I. stupně řízení se žalobcem zahájil dne 9. 2. 2017, tedy do 2 let ode dne 30. 3. 2016, kdy se o protiprávním jednání řidiče vozidla dozvěděl. Pravomocně byl žalobce shledán odpovědným za uvedený správní delikt dne 25. 7. 2017, kdy nabylo právní moci rozhodnutí žalovaného; rovněž lhůta 4 let od protiprávního jednání, k němuž došlo dne 6. 2. 2016, tak byla dodržena.

II. Kasační stížnost

[3] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž kromě jiného namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku prekluze. V posuzovaném případě se podle jeho názoru situace odlišovala od situace posuzované v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 266/2016 – 28, na který odkazoval krajský soud, a to proto, že optikou nového zákona o přestupcích bylo správní řízení

pokračování

zahájeno pro jednání, za které již odpovědnost zanikla. Nejednalo se totiž o uplynutí procesní lhůty k zahájení řízení, ale k hmotněprávnímu zániku odpovědnosti, tedy prekluzi, která je součástí ústavních práv (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 29/05, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, č. j. 1 Afs 15/2009 – 105). Podle stěžovatele lze na věc nahlížet také optikou zásady retroaktivity *in mitius*, vedoucí ke stejnému závěru, v souvislosti s níž odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně, ze dne 28. 2. 2018, č. j. 73 A 54/2017 – 37, v němž je odůvodněno, proč je nutné aplikovat prekluzivní lhůty stanovené novou právní úpravou. Stěžovatel v kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, a aby přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze ve stručnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[6] Dle § 30 písm. a) nového přestupkového zákona *promlčecí doba činí 1 rok*.

[17] Dle § 31 odst. 1 téhož zákona *promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal*.

[18] Dle § 32 odst. 2 písm. a) a b) téhož zákona se promlčecí doba *přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku a taktéž vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným*.

[19] Dle § 112 odst. 1 téhož zákona *na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější*.

[20] Dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezačal řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán*.

[21] Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti nový přestupkový zákon, který sjednotil prekluzivní dobu pro všechny přestupky (správní delikty a přestupky dle předchozí právní úpravy). V § 30 písm. a) stanovil jednotnou roční lhůtu k projednání přestupku. Ovšem dle § 112 odst. 2 téhož zákona ve znění účinném do 25. 2. 2020 *ustanovení dosavadních zákonů o*

lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

[22] Nálezem Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, plénium Ústavního soudu rozhodlo tak, že § 112 odst. 2 věta první nového přestupkového zákona se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů (25. 2. 2020). S účinností od 26. 2. 2020 tak § 112 odst. 2 téhož zákona zněl: *Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.* Ústavní soud ve zrušujícím nálezu vyslovil právní názor, že obrat „*lhůta podle věty první*“, jak je použit ve výše uvedeném znění § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona od 26. 2. 2020, je i po zásahu Ústavního soudu třeba chápat v původním významu, který mu určil zákonodárce, tj. že jde o lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt (srov. bod 71 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19).

[23] Ústavní soud posléze nálezem sp. zn. Pl. ÚS 4/20 zrušil ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů (22. 7. 2020) i zbývající část § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona, a to s tímto odůvodněním (body 21-24, důraz přidán):

„[V] nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19, kterým bylo zrušeno ustanovení § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky, se Ústavní soud zabýval výkladem pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny. Dospěl zde k závěru, že v základu institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek leží myšlenka, že uplynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence, tak z hlediska individuální. Nová právní úprava, která může způsobit, že k promlčení dojde až po delším čase v porovnání s úpravou předchozí, v sobě nutně nese náhled, že zákonodárce nově pojímá spáchaný čin závažněji, stanovil-li úpravu, která umožní zánik trestnosti uplynutím delšího časového úseku v porovnání s předchozí úpravou. Ústavní předpisy obecně nekladou překážku zpřísnění trestnosti, jde-li stále o úpravu trestu přiměřenou spáchanému činu. Může se tak díť jen pro činy spáchané po účinnosti úpravy, jež přinesla zpřísnění trestnosti, nikoli pro činy spáchané před její účinností. Ustanovení čl. 40 odst. 6 věta první Listiny dopadá na každou úpravu, která přináší prostřednictvím úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek zpřísnění trestnosti. V uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 tak byl vyjádřen právní názor, podle kterého § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky přikazuje užít úpravu promlčení odpovědnosti za přestupky podle zákona o odpovědnosti za přestupky i na činy spáchané před účinností tohoto zákona, neboť úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást vymezení trestnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, s nímž byla v tehdejší věci napadená zákonná úprava v rozporu, jelikož vede k užití pozdější úpravy trestnosti, která je v neprospěch obviněného. Z tohoto důvodu Ústavní soud § 112 odst. 2 větu první zákona o odpovědnosti za přestupky zrušil pro jeho rozpor s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny. S tímto zrušeným ustanovením úzce související nyní napadené ustanovení

pokračování

§ 112 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky Ústavní soud posoudit z hlediska jeho ústavní konformity nemohl, neboť byl vázán petitem tehdejšího návrhu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/19.

Již v minulosti Ústavní soud též dovodil [srov. např. náleze ze dne 22. 1. 2001 sp. zn. IV. ÚS 158/2000 (N 12/21 SbNU 91)], že podle čl. 40 odst. 6 Listiny se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. **Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu.** Použití nového právního předpisu je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější než právo dřívější.

Je zřejmé, že v nyní posuzované věci, a v typově obdobných věcech, týkajících se (nejen) zániku odpovědnosti za správní delikt podle zákona o silničním provozu ve vazbě na novou právní úpravu v zákoně o odpovědnosti za přestupky, může nastat situace, že odpovědnost za správní delikt by podle nové právní úpravy zanikla ještě před vydáním napadeného rozhodnutí, tedy že správní delikt by tak za užití nové právní úpravy byl již promlčen. V uvedeném případě je tedy nová právní úprava upravená v zákoně o odpovědnosti za přestupky posuzovaná jako celek, nesporně pro žalobce **příznivější než předchozí právní úprava upravená v zákoně o silničním provozu** (srov. též sub 5 až 7). Přejícné ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 však výslovně ukládá, aby byla aplikována pro pachatele méně příznivá právní úprava. Proto bude třeba vždy v každém konkrétním případě srovnat právní úpravu přestupkového práva účinnou do 30. 6. 2017, a to nejen podle § 29 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, nýbrž i úpravy speciálních promlčecích dob ve zvláštních zákonech (viz zejména tzv. změnový zákon č. 183/2017 Sb.) a podle obecných pravidel § 2 odst. 1 a § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky určit, která úprava je pro pachatele (nyní) přestupku spáchaného do 30. 6. 2017 příznivější.

Z výše uvedeného plyne, že dospěl-li Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 k právnímu názoru, podle kterého je úprava zániku přestupkové odpovědnosti součástí „trestnosti“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny (v podrobnostech srov. právní závěry uvedené v citovaném nálezu), nelze mít z důvodů výše uvedených pochyb o tom, že aplikace § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky (ve znění uvedeného nálezu) může vést rovněž ke zhoršení postavení pachatele. Jinak řečeno, **k porušení čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny dojde i tehdy, když by pachatel byl potrestán za spáchání přestupku přesto, že by odpovědnost za přestupek podle nové právní úpravy zanikla ještě před vydáním rozhodnutí o přestupku, tedy že přestupek by tak za užití nové právní úpravy byl již promlčen.** Ústavní soud proto uzavírá, že § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny. Nutno podotknout, že za této situace není v incidenčním případě (viz sub 3 až 7) možný ústavně konformní výklad § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a lze vystačit s oporou jeho § 2 odst. 1 a § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.

[24] Závěry nálezu Ústavního soudu plně dopadají i na nyní posuzovanou věc.

[25] V projednávané věci se stěžovatel vytykaného deliktního jednání dopustil dne 6. 2. 2016. Během roční promlčecí lhůty dle § 30 písm. a) nového přestupkového zákona, která dle § 31 odst. 1 téhož zákona počala běžet dne 7. 2. 2016, dle obsahu správního spisu nedošlo k žádnému úkonu, který by její běh přerušil (srov. § 32 odst. 2 nového přestupkového zákona). Prvním úkonem v řízení, na podkladě kterého by promlčecí lhůta mohla být přerušena, bylo doručení příkazu o uložení sankce stěžovateli dne 9. 2. 2017, tedy až po uplynutí roční promlčecí lhůty. K zániku odpovědnosti stěžovatele za uvedené deliktní jednání tedy došlo dne 6. 2. 2017. Jelikož správní orgán I. stupně zahájil řízení o deliktním jednání stěžovatele až dne 9. 2. 2017, je nepochybné, že tak učinil až poté, kdy odpovědnost stěžovatele za správní delikt zanikla, tj. po uplynutí prekluzivní doby.

[26] K uplynutí prekluzivní doby je soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet *ex offo* (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07, ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2010, č. j. 7 As 61/2010 – 89). Shledal-li tedy soud, že k prekluzi odpovědnosti za spáchaný správní delikt došlo, nezbyvá mu, než rozsudek krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů zrušit. V projednávané věci by pak bylo nadbytečné zabývat se dalšími kasačními námitkami.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než zrušit napadené rozhodnutí žalovaného a případně i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm budou správní orgány postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku, tedy že stěžovatelova odpovědnost za správní delikt zanikla již před zahájením správního řízení.

[28] Za této situace je soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč) a dále náklady na zastoupení.

pokračování

[29] Stěžovatel byl v řízení o žalobě i v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem Mgr. Jaroslavem Topolem, pro určení výše nákladů na zastoupení se proto užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupce stěžovatele učinil v řízení před krajským soudem celkem dva úkony právní služby, kterými jsou: příprava a převzetí zastoupení a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatele celkem jeden úkon právní služby spočívající v podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci stěžovatele mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Náklady zastoupení tedy činí odměnu za tři úkony právní služby ve výši 3 x 3 100 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 10 200 Kč. Jelikož advokát Mgr. Jaroslav Topol je registrovaným plátcem DPH, zvýšil soud odměnu o částku 2 142 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Náklady na zastoupení stěžovatele tedy celkem činí 12 342 Kč.

[30] Celková částka odměny včetně nákladů tak činí 20 342 Kč. Tuto částku je povinen žalovaný vyplatit k rukám právního zástupce stěžovatele do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 7. října 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu