



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Domácí péče Dačice, s. r. o.**, se sídlem Svobodova 106, Dačice, zastoupená Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 8. 2017, čj. JMK 113103/2017, sp. zn. S-JMK 111850/2017/OD/Př, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 3. 2019, čj. 33 A 44/2017-30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 3. 2019, čj. 33 A 44/2017-30, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 4. 8. 2017, čj. JMK 113103/2017, sp. zn. S-JMK 111850/2017/OD/Př, a rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 15. 5. 2017, čj. ODSČ-36206/16-24, sp. zn. ODSČ-36206/16-FIL/V, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti ve výši 24 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Václava Voříška, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Brna (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 15. 5. 2017, čj. ODSČ-36206/16-24, sp. zn. ODSČ-36206/16-FIL/V, shledal, že se žalobkyně dopustila správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále „zákon o silničním provozu“). Jako provozovatel motorového vozidla nezajistila, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních

komunikacích. Podle rozhodnutí správního orgánu I. stupně nezjištěný řidič neoprávněně zastavil dne 13. 3. 2015 ve 12:05 hod. vozidlo provozované žalobkyní na ulici Zemědělská 26 v Brně, čímž porušil povinnosti podle § 27 odst. 1 písm. n) zákona o silničním provozu, přičemž toto jednání mělo znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) téhož zákona. Za to žalobkyni uložil pokutu ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Brně. Namítala, že vytýkaný správní delikt přestal existovat podle pozdější právní úpravy, k níž je třeba ve prospěch žalobkyně přihlídnout, jakožto je třeba přihlídnout i k tomu, že podle pozdější právní úpravy, která je pro žalobkyni výhodnější, mělo být jedním ze znaků přestupku (do 30. 6. 2017 správního deliktu) provozovatele vozidla rovněž zavinění. Sankce navíc byla uložena v rozporu se zákonem, neboť z rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebylo zřejmé, zda mohla být po nabytí zákona č. 250/2016 Sb., o přestupcích (dále „zákon o odpovědnosti za přestupky“), vůbec uložena. Správní orgány byly nadto povinny přihlídnout k možnosti mimořádného snížení uložené sankce, kterou rovněž nová právní úprava zavedla. Podle žalobkyně byl výrok správního rozhodnutí I. stupně nesrozumitelný, neboť nebylo zřejmé, jakou povinnost porušila. Řízení nemělo být vůbec zahájeno, neboť žalobkyně správnímu orgánu I. stupně sdělila údaje o totožnosti řidiče vozidla, což správní orgán zcela ignoroval. Závěrem žalobkyně uvedla, že na základě vyjádření žalovaného k žalobě (ve vztahu k prokázání informování správního orgánu I. stupně o totožnosti řidiče) „*vyjádří svůj požadavek na konání jednání, bude-li nutné, aby [žalobkyně dokazovala] doručení příslušného e-mailu*“, v opačném případě souhlasí s rozhodnutím bez jednání.

[3] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Přijetím zákona o přestupcích byla pouze sjednocena terminologie a odstraněna dvojkolejnost přestupků a správních deliktů. Z nové úpravy nijak neplyne, že by správní delikt vytýkaný žalobkyní zanikl. Žalovaný tedy správně přezkoumával rozhodnutí správního orgánu I. stupně podle právní úpravy platné a účinné v době jeho spáchání. Pozdější právní úprava nebyla v tomto směru pro žalobkyni příznivější. Ani k datu spáchání deliktu (nyní přestupku), ani podle pozdější úpravy nebylo znakem dané skutkové podstaty zavinění. Sankce byla uložena v souladu se zákonem, a ačkoliv žalovaný mohl přihlídnout k jejímu mimořádnému snížení (podle pozdější právní úpravy v době rozhodování o odvolání pro žalobkyni příznivější), nemělo takové pochybení vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Pouhá absence přitěžujících okolností totiž tento postup neodůvodňuje, není-li současně splněna ani jedna ze zákonných taxativních podmínek. Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou nedostatečné identifikace porušení právní povinnosti ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně spočívající v tom, že výrok odkazoval pouze na § 10 zákona o silničním provozu bez uvedení konkrétního odstavce. Je nutné zohlednit, že výrok výslovně obsahoval odkaz na ustanovení zakotvující skutkovou podstatu přestupku a povinnost řidiče, která měla být neznámou osobou porušena, přičemž skutek samotný byl v odůvodnění rozhodnutí dostatečně konkretizován. K námitce, podle níž nebyl skutek ve výroku vymezen nezaměnitelným způsobem, soud uvedl, že výrok stanovil porušení zákazu zastavení a zároveň obsahoval odkaz na § 27 odst. 1 písm. n) zákona o silničním provozu. Z jeho dikce vyplývá, že byla neznámým řidičem porušena povinnost plynoucí přímo ze zákona a spočívající v zákazu stání vozidla před vjezdem z polní nebo

pokračování

lesní cesty nebo z místa ležícího mimo pozemní komunikaci. Přestože by bylo jednoznačnější, pokud by výrok konkretizoval, která z alternativně stanovených možností byla v projednávané věci naplněna, je skutek identifikován nezaměnitelně s ohledem na uvedení přesného místa a času jeho spáchání. Tvrzená absence zákazu zastavení na označeném místě je podle krajského soudu vyvrácena ve spojení s pořízenými mapovými podklady a fotodokumentací, na které je vozidlo žalobkyně spolehlivě zachyceno stojící před vjezdem z místa ležícího mimo pozemní komunikaci. Co se týče námitky označení totožnosti řidiče žalobkyně, soud uvedl, že ve správním spise není založena žádná listina, ze které by vyplývalo jakékoliv jiné vyjádření žalobkyně v průběhu správního řízení než podání odporu proti příkazu a podání blanketního odvolání. Žalobkyně tuto námitku ničím nepodložila ani v soudním řízení, neboť krajskému soudu nepředložila a ani neoznačila žádné konkrétní důkazní návrhy. Soud zdůraznil, že na tom nic nemění ani podmíněně vyjádřený souhlas s rozhodnutím věci bez jednání, neboť žalobkyně byla po jeho vyslovení spolu se zasláním vyjádření žalovaného k žalobě vyzvána, aby ve stanovené lhůtě sdělila, zda s projednáním věci bez jednání souhlasí. Přestože byla řádně poučena o procesních důsledcích, nevyjádřila se.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu žalobkyně (dále „stěžovatelka“) brojí kasační stížností. V ní zopakovala, že vytýkané protiprávní jednání nebylo ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně vymezeno dostatečně určitě, pokud správní orgán pouze uvedl, že spočívalo v „neoprávněném zastavení“. Z takového vymezení nelze přezkoumat, zda byla zvolená právní kvalifikace správná. Na daném místě totiž není zastavení ani stání zakázáno. Přestože výrok daného rozhodnutí obsahuje odkaz na § 27 odst. 1 písm. n) zákona o silničním provozu, neuvádí, v čem konkrétně skutek spočíval, tedy zda vozidlo stálo před vjezdem z polní cesty, z lesní cesty či z místa ležícího mimo pozemní komunikaci. Z toho důvodu výrok rozhodnutí neobsahuje takové skutkové okolnosti, z nichž by bylo možno přezkoumat správnost provedené subsumpce vytýkaného jednání pod skutkovou podstatu jednání majícího znaky přestupku, tedy resp. vytýkaného správního deliktu. Ani odkaz krajského soudu na přesné vymezená místa skutku (Zemědělská 26, Brno) neumožňuje učinit jednoznačný závěr o tom, že by vozidlo stálo na vjezdu z polní cesty, lesní cesty anebo místa ležícího mimo pozemní komunikaci. Z prostého odkazu na místo přestupku se nepodává protiprávnost jednání, neboť na dané adrese není protiprávnost zastavení („neoprávněného zastavení“) bez bližší konkretizace zřejmá. Krajský soud se v napadeném rozsudku odklonil od vlastní judikatury, zejména rozsudku ze dne 26. 9 2018, čj. 29 A 169/2016-37. Podle stěžovatelky tedy nesprávně posoudil výše uvedené právní otázky, případně aproboval rozhodnutí, jehož výrok není přezkoumatelný.

[5] Podle stěžovatelky dále nebyly splněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu odpovědnosti provozovatele vozidla, neboť správní orgán I. stupně vůbec nereagoval na informaci o totožnosti řidiče. V žalobě stěžovatelka označila konkrétní podání, z něž vyplývalo, že správnímu orgánu sdělila totožnost řidiče, který vozidlo řídil. Krajský soud jí přesto vytkl, že na podporu svých tvrzení neoznačila žádný důkaz. Stěžovatelka skutečně danou žalobní námitku neprokázala, avšak krajský soud nedostal své povinnosti vyzvat ji k předložení důkazu na podporu svého tvrzení dle § 118a odst. 3 o. s. ř. Stěžovatelka navíc v žalobě uvedla, že s projednáním věci bez jednání souhlasí jedine

tehdy, pokud žalovaný učiní tuto žalobní námitku nespornou. Z toho lze dovodit, že pokud žalovaný tvrzení o identifikaci řidiče rozporoval, bylo namísto jednání ve věci nařídit, by se stěžovatelka v tomto směru k výzvě soudu nevyjádřila. Ve věci totiž bylo třeba uplatnit zásadu materiální pravdy a posuzovat smysl a účel konání jednání, neboť ve věci byla vznesena dvě tvrzení stojící ve vzájemném rozporu, přičemž danou skutečnost nebylo možno prokazovat jinak než při jednání. Stěžovatelka přiložila ke kasační stížnosti obrazovou kopii e-mailu, kterým totožnost řidiče označila, přičemž dodala, že je chybou správního orgánu I. stupně, pokud tento e-mail do správního spisu nezařadil.

[6] Stěžovatelka následně kasační stížnost doplnila. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (č. 54/2020 Sb.), který zrušil část § 112 odst. 2 zákona o přestupcích, a dále s odkazem na nález ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/2020 (č. 325/2020 Sb.), který zrušil celý § 112 odst. 2 zákona o přestupcích, stěžovatelka dovozuje prekluzi správního deliktu. Skutek totiž měl být spáchán 13. 3. 2015, avšak řízení o správním deliktu bylo zahájeno teprve doručením příkazu ze dne 16. 9. 2016. K prekluzi tedy došlo rok a den od spáchání údajného jednání majícího znaky přestupku (správního deliktu provozovatele vozidla), konkrétně 14. 3. 2016. Žalovanému se tedy nepodařilo zahájit řízení do jednoho roku ode dne, kdy mělo ke správnímu deliktu dojít, čímž došlo (podle pozdější úpravy) k prekluzi ještě před zahájením předmětného správního řízení. Přestože tuto prekluzivní lhůtu stanovil až zákon o odpovědnosti za přestupky účinný od 1. 7. 2017, tedy po dni spáchání vytýkaného skutku, je nutno jej na projednávanou věc v tomto rozsahu aplikovat, neboť je pro stěžovatelku výhodnější (podle právní úpravy účinné ke dni skutku by jednání prekludováno nebylo).

[7] Žalovaný ke kasační stížnosti pouze uvedl, že ji považuje za nedůvodnou a navrhl ji zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejprve se kasační soud zabýval tím, zda krajský soud mohl ve věci rozhodovat bez nařízení jednání. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud shledal v postupu krajského soudu takovou vadu řízení, která mohla ovlivnit rozhodnutí soudu ve věci samé, odrazilo by se to i v možnosti kasačního soudu zabývat se dalšími kasačními námitkami. Stěžovatelka v žalobě uvedla, že v návaznosti na vyjádření žalovaného k podané žalobě (zejména ohledně otázky doručení e-mailu s identifikačními údaji řidiče, který se přestupkového jednání dopustil) „vyjádří svůj požadavek na konání jednání“. Z této formulace není bez dalšího zřejmé, že s projednáním věci bez jednání nesouhlasila, neboť se jedná pouze o představení možného dalšího procesního postupu. Ten však již neuskutečnila, neboť se k výslovné výzvě soudu, zda souhlasí s projednáním věci bez jednání, nijak nevyjádřila (lze dodat, že k úkonu účastníka, který je vázán na splnění podmínky nebo doložení času, nelze přihlížet, viz § 41a odst. 2 o. s. ř.). Zmiňovaná výzva jí byla doručena společně s vyjádřením žalovaného k žalobě, z níž stěžovatelka mohla seznat, že se žalovaný s jejími žalobními námitkami neztotožňuje, a tedy mohla navrhnout,

pokračování

aby soud ve věci nařídil jednání, jak sama v žalobě avizovala. Jelikož tak neučinila, přestože byla soudem řádně poučena o následcích nevyjádření se k této výzvě, nelze krajskému soudu vyčítat, že k nařízení jednání nepřistoupil. Odkaz stěžovatelky na § 118 o. s. ř., podle něhož byl krajský soud povinen ji vyzvat k navržení důkazů prokazujících její tvrzení, není pro nyní projednávanou věc přílehlavý. Řízení u krajského soudu bylo vedeno podle soudního řádu správního, které pro předmětné otázky (tedy zejména průběh jednání a dokazování) obsahuje vlastní právní úpravu. Pakliže je tato úprava odlišná od znění občanského soudního řádu, neznamená to nutně, že se jedná o mezery, které je třeba prostřednictvím § 64 s. ř. s. doplnit o znění z občanského soudního řádu. Tento postup je totiž namístě v situacích, kdy soudní řád správní neobsahuje vlastní úpravu pro určité situace, které mohou v průběhu soudního řízení nastat. Nadto je třeba dodat, že § 118 o. s. ř. ani nestanoví soudům obecnou povinnost vyzvat účastníka řízení k prokázání jakéhokoliv tvrzení, které nepodložil důkazním návrhem, nýbrž k tomu soud přistoupí jedině tehdy, je-li to třeba. Účastníci řízení jsou naopak povinni na podporu svých tvrzení označovat důkazní návrhy sami, přičemž žalobce (v této věci stěžovatelka) nese nejen břemeno tvrzení, ale i břemeno důkazní. Pokud tedy stěžovatelka svá tvrzení o sdělení identifikace řidiče vozidla nijak neprokázala (a ani neoznačila konkrétní důkaz, z něž by prokázání této skutečnosti mělo plynout), zcela očividně v tomto směru důkazní břemeno neunesla. Krajský soud tedy zcela správně vycházel z obsahu správního spisu, z něž je zřejmé, že na danou výzvu stěžovatelka ve správním řízení nereagovala, a z toho důvodu bylo zahájeno řízení o správním deliktu odpovědnosti provozovatele vozidla. Tato kasační námitka tedy nemůže být důvodná a na tomto závěru nemůže nic změnit ani obrazová kopie e-mailu, kterou stěžovatelka společně s kasační stížností zdejšímu soudu předložila a která má prokazovat, že správnímu orgánu I. stupně sdělila, kdo vozidlo v době spáchání skutku řídil. Tento důkazní návrh totiž nepředložila v řízení u krajského soudu, přestože tak učinit zjevně mohla.

[11] Co se týče kasační námitky o nepřezkoumatelnosti výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně, stěžovatelka tuto argumentaci uplatnila již v žalobě. Krajský soud se s ní v nyní napadeném rozsudku bezesbytku vypořádal a Nejvyšší správní soud se s jeho závěry v tomto směru plně ztotožňuje. Výrok daného správního rozhodnutí obsahující popis skutku jakožto „neoprávněné zastavení“ v přesně určeném místě a čase společně s odkazem na § 27 odst. 1 písm. n) zákona o silničním provozu stanoví zákaz zastavení a stání „*před vjezdem na pozemní komunikaci z polní nebo lesní cesty nebo z místa ležícího mimo pozemní komunikaci*“ je přezkoumatelný, neboť je z něj patrné, v čem správní orgán I. stupně pochybení spatřoval. Výrok tohoto rozhodnutí je navíc třeba chápat ve spojitosti s odůvodněním rozhodnutí o správním deliktu a s obsahem správního spisu, v němž je založena fotodokumentace z místa zachycující zaparkované vozidlo provozované stěžovatelkou před vjezdem na pozemní komunikaci. Stěžovatelka v tomto směru tvrzenou nepřezkoumatelnost shledává v tom, že správní orgán I. stupně neupřesnil, zda se jednalo o vjezd na pozemní komunikaci z polní cesty, z lesní cesty anebo z místa ležícího mimo pozemní komunikaci. Lze souhlasit s krajským soudem, že by bylo bezpochyby vhodnější, aby správní orgán I. stupně vytykanou skutečnost konkretizoval přímo ve výroku rozhodnutí. Pokud tak však neučinil, nejedná se o pochybení způsobující nezákonnost daného rozhodnutí, neboť se nejedná o různé skutkové podstaty, které by bylo třeba přímo ve výroku rozlišit. Ve spojení s odůvodněním rozhodnutí je totiž správnost subsumpce projednávaného jednání pod zvolenou skutkovou podstatu podle § 27 odst. 1 písm. n) zákona o silničním provozu zřejmá. Pro posouzení věci není

podstatné, zdali k porušení došlo v místě vjezdu na pozemní komunikaci z lesní, polní anebo jiné cesty, neboť podstatné je, že pro řidiče platí ve všech případech tatáž povinnost dodržovat zákaz zastavení a stání v těchto místech. Vozidlo podle správního orgánu I. stupně dne 13. 3. 2015 ve 12:05 hod. neoprávněně zastavilo na ulici Zemědělská 26, Brno, a to v rozporu s § 27 odst. 1 písm. n) zákona o silničním provozu.

[12] Z mapových podkladů a fotodokumentace z místa samého je evidentní, že vozidlo zastavilo před vjezdem z místa ležícího mimo pozemní komunikace (jak již uvedl krajský soud, je irelevantní, zdali se jednalo o garáž či stavbu s jiným účelovým využitím). Jelikož ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně odkazovaný § 27 odst. 1 písm. n) zákona o silničním provozu zakazuje zastavení a stání před vjezdem z místa ležícího mimo pozemní komunikace, je provedená právní kvalifikace projednávaného jednání správná. Tento skutek není ani zaměnitelný s žádným jiným skutkem, neboť je určen dostatečně specificky. Judikatura správních soudů, na níž stěžovatelka odkazovala, není pro projednávanou věc přílehlavá, neboť se týká § 39 odst. 5 zákona o silničním provozu, které přímo neobsahuje zákaz zastavení nebo stání, a proto pro právní kvalifikaci nepostačuje pouhá subsumpce. Tomu tak v nyní projednávané věci není. Se stěžovatelkou nelze dále souhlasit ani v tom směru, že v daném místě nebylo zastavení zakázáno, neboť tento zákaz plynul přímo z již citovaného § 27 odst. 1 písm. n) zákona o silničním provozu. Správní orgán I. stupně stěžovatelce nevytýkal pouhou skutečnost, že zastavila na pozemní komunikaci (ulice Zemědělská), což samozřejmě obecně zakázané není. Vytýkal jí s odkazem § 27 odst. 1 písm. n) zákona o silničním provozu skutečnost, že zastavila na místě, které slouží jako vjezd na tuto pozemní komunikaci. To už podle daného ustanovení zakázané je a z přesně určeného místa a ve správním spise založené fotodokumentace a mapových podkladů je zřejmé, že stěžovatelkou provozované vozidlo na vjezdu na pozemní komunikaci skutečně neoprávněně zastavilo. Tato kasační námitka tedy není důvodná.

[13] Jde-li o otázku zániku odpovědnosti provozovatele vozidla za správní delikt, kterou do daného řízení vnesla stěžovatelka v doplněných kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud se jí zabýval již např. v rozsudcích ze dne 2. 7. 2020, čj. 1 As 239/2018-45, ze dne 16. 7. 2020, čj. 1 As 148/2018-49, ze dne 20. 8. 2020, čj. 7 As 450/2018-48, a ze dne 13. 10. 2020, čj. 8 As 196/2018-47, ve kterých zohlednil závěry vyslovené Ústavním soudem ve shora označeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/20. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro odchýlení se od výše uvedených rozhodnutí.

[14] Stěžovatelka se dle správního orgánu I. stupně dopustila správního deliktu, neboť jako provozovatelka vozidla nezajistila, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Porušení pravidel silničního provozu spočívalo v neoprávněném zastavení a stání v rozporu s § 27 odst. 1 písm. n) zákona o silničním provozu zjištěném dne 13. 3. 2015. Příkaz byl stěžovatelce doručen dne 16. 9. 2016.

[15] Dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017 platilo, že *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*. Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky, který sjednotil prekluzivní dobu pro všechny přestupky (správní delikty a přestupky dle předchozí právní

pokračování

úpravy). Podle § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *promlčecí doba činí a) 1 rok, nebo b) 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.* Za přestupek spáchaný stěžovatelkou je dle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu možné uložit pokutu až do výše 10 000 Kč. Dle § 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky dále platí, že *promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku,* přičemž § 32 odst. 2 písm. b) téhož zákona stanoví, že *promlčecí doba se přerušuje vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným.*

[16] Dle § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *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.* Při izolovaném posouzení se jeví úprava zániku odpovědnosti za uvedený správní delikt (přestupek) příznivější dle zákona o odpovědnosti za přestupky. Uvedené ustanovení však není možné chápat izolovaně, ale je nutné je chápat v kontextu celého zákona. Dle § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění účinném do 25. 2. 2020 platilo, že *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.* Dle této právní úpravy tak odpovědnost za správní delikt stěžovatelky nemohla zaniknout dříve, než by zanikla dle zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017. Úprava dle zákona o odpovědnosti za přestupky tak pro stěžovatelku nemohla být příznivější právní úpravou.

[17] Ústavní soud nicméně výše zmíněným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 15/19 zrušil větu první § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. V uvedeném nálezu konstatoval, že *trestností činu* trestněprávní nauka a judikatura rozumí možnost, že pachatel určitého trestného činu bude uznán vinným a bude mu uložen trest či vyvozena trestní odpovědnost. Pod takto vymezený pojem *trestností činu* tedy spadají otázky jejího vzniku, trvání i zániku. Ve světle těchto závěrů je dle Ústavního soudu nutno pod pojem *trestnost* zahrnout rovněž úpravu prekluzivních lhůt vedoucích k zániku odpovědnosti za delikt, který způsobuje jednou provždy zánik práva státu na potrestání pachatele. Je proto nutné posoudit, zda je úprava zániku odpovědnosti dle zákona o odpovědnosti za přestupky pro stěžovatelku příznivější.

[18] Zrušení první věty § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky samo o sobě nemělo přímý dopad do práv stěžovatelky, neboť nadále platilo, že *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* (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 Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19).

[19] Již zmíněným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 4/20 však Ústavní soud zrušil pro rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod i citovanou zbývající část § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, a to s následujícím 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 dít 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 nálezem 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 užítí 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 § 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 spáchan. 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 užítí nové právní úpravy byl již promlčen. V uvedeném případě je tedy nová právní úprava upravená v zákoně o odpovědnosti za přestupky posuzována jako celek, nesporně pro žalobce příznivější než předchozí právní úprava upravená v zákoně o silničním provozu (srov. též sub 5 až 7). Přejížděné ustanovení § 112 odst. 2 zákona o

pokračování

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.“

[20] Závěry citovaného nálezu Ústavního soudu plně dopadají i na nyní posuzovanou věc. Dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, platí, že „rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější“. Uplynutí prekluzivní doby je vadou, pro kterou soud zruší rozhodnutí správních orgánů z moci úřední (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39, č. 845/2006 Sb. NSS).

[21] Za této situace je pro stěžovatelku úprava zániku odpovědnosti za správní delikt dle zákona o odpovědnosti za přestupky příznivější právní úpravou. Podle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017 (tedy ke dni spáchání skutku) by odpovědnost stěžovatelky za správní delikt zanikla, jestliže by o něm správní orgán ne zahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. Stěžovatelka se protiprávního jednání dopustila dne 13. 3. 2015. Správní orgán I. stupně se o správním deliktu dozvěděl 25. 5. 2015 z oznámení o přestupku. Správní řízení se stěžovatelkou bylo zahájeno dne 16. 9. 2016 doručením příkazu, tedy v rámci dvouleté subjektivní i čtyřleté objektivní lhůty ve smyslu § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu. Při aplikaci této právní úpravy by k zániku odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt nedošlo. Dle § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky činí promlčecí doba v případě správního deliktu stěžovatelky 1 rok a podle § 31 odst. 1 téhož zákona počne běžet dnem následujícím po dni jeho spáchání, tj. v nyní projednávané věci

14. 3. 2015. K zániku odpovědnosti stěžovatelky za spáchaný správní delikt tak podle novější právní úpravy (zákona o odpovědnosti za přestupky) došlo již 15. 3. 2016. Je tak třeba na posuzovaný případ použít pro stěžovatelku příznivější právní úpravu obsaženou v zákoně o odpovědnosti za přestupky. Ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky nemůže na uvedeném závěru ničeho změnit, neboť již není s ohledem na výše citovanou rozhodovací činnost Ústavního soudu součástí právního řádu. V daném případě nenastala ani žádná skutečnost či událost dle § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky, která by uvedenou lhůtu přerušovala nebo stavěla. První takovou skutečností byl až příkaz o spáchání správního deliktu provozovatelem vozidla, který bylo stěžovatelce doručen 16. 9. 2016.

[22] Lze dodat, že k uplynutí prekluzivní doby je soud povinen přihlížet dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z moci úřední (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, čj. 7 As 61/2010-89). Shledal-li tedy soud, že k prekluzi odpovědnosti za spáchaný správní delikt (přestupek) došlo, nezbyvá mu, než rozsudek krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů zrušit.

[23] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom závěrů rozsudku ze dne 15. 5. 2020, čj. 9 As 142/2018-52, podle nějž uplyne-li lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikt „... ještě před účinností nové právní úpravy, která délku takové lhůty mění, nelze z povahy věci do již uplynulé lhůty jakkoli zpětně zasahovat. Snaha „přenést“ novou (pro pachatele deliktu příznivější) lhůtu z nové úpravy zpět v čase a navázat ji na okamžik, kde počala běžet lhůta původní, již daleko překračuje rámec zásady užití příznivější úpravy, neboť - jak vyloženo výše - tato úprava se týká změny společenského náhledu na hodnocení trestnosti určitého jednání. Nemůže však vést k tomu, že rozhodnutí vydané v dané době zcela v rámci zákonné prekluzivní lhůty bude zpětně a po uplynutí téže lhůty jinak hodnoceno. V takové situaci by těžko bylo možné zpětně dovozovat „nezákonnost“ správního rozhodnutí. ... Právě (a pouze) v případech, kdy při zavedení nových prekluzivních lhůt pro projednání přestupků dosud nedoběhly lhůty dříve stanovené (přičemž správní řízení o těchto skutcích nebylo dosud skončeno, případně ani zahájeno), může být nastolena otázka, jaká lhůta má být na daný případ aplikována z pohledu její příznivosti pro obviněného.“ K těmto odlišnostem v judikatuře Nejvyšší správní soud uvádí, že jsou způsobeny rozdílnou právní úpravou, která byla účinná v době vydání jednotlivých rozhodnutí. Zatímco v době vydání citovaného rozsudku čj. 9 As 142/2018-52 Ústavní soud dosud nezrušil § 112 odst. 2 větu druhou zákona o odpovědnosti za přestupky, v době vydání rozsudků čj. 1 As 239/2018-45, čj. 1 As 148/2018-49, čj. 7 As 450/2018-48 a čj. 8 As 196/2018-47 již rozhodl o zrušení celého ustanovení. Jelikož v projednávaném případě Nejvyšší správní soud rozhoduje za stejné situace, jako v těchto ostatních rozsudcích tohoto soudu, a dospěl k totožnému závěru, tedy že došlo k zániku odpovědnosti za projednávaný správní delikt, není důvodné věc předkládat rozšířenému senátu. Jak navíc konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 148/2018-49, závěry vyjádřené v rozsudku čj. 9 As 142/2018-52 lze s ohledem na právní názory vyjádřené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/20 považovat za překonané.

[24] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že důvodnost kasační stížnosti shledal pouze s ohledem na prekluzi vytýkaného správního deliktu, k níž došlo zpětně z důvodu nutnosti

pokračování

užití pozdější právní úpravy, která je pro stěžovatelku výhodnější, a to na základě nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/20. Proto je nutno zrušit nejen rozsudek krajského soudu, ale rovněž rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přestože ostatní uplatněné kasační námitky důvodné nejsou.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený 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.

[26] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je 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.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[27] Jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele, může soud výjimečně rozhodnout, že se účastníku náhrada nákladů nepřiznává (§ 60 odst. 7 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud, jak činí v obdobných věcech, i zde posoudil, zda s ohledem na okolnosti projednávaného případu nejsou dány důvody zvláštního zřetele hodné, pro které by stěžovatelce právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal, přestože měla ve věci úspěch. Jak totiž plyne z existující praxe zdejšího soudu, takové důvody budou dány mimo jiné tehdy, pokud jediným důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí je zánik odpovědnosti žalobkyně (stěžovatelky) za přestupek/správní delikt z důvodu přijetí pozdější příznivější právní úpravy, která nabyla účinnosti až po právní moci rozhodnutí správního orgánu (srov. výše již citovaný rozsudek čj. 8 As 196/2018-47). V nynější věci je nicméně situace odlišná, neboť zde ke změně právní úpravy došlo již v průběhu řízení před správními orgány, které tak danou úpravu (nebýt výše citovaných protiústavních ustanovení) již mohly aplikovat. Za těchto okolností tak nejsou dány důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo na místě ve věci úspěšné stěžovatelce náhradu nákladů řízení nepřiznat.

[28] Stěžovatelka tak má právo na náhradu nákladů v plné výši. Pokud jde o náklady řízení o žalobě, ty spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a v odměně advokáta. Odměna advokáta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 2 x 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního

tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2 x 300 Kč. Odměna advokáta v řízení před krajským soudem tak činí 6 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 1 428 Kč. Náklady řízení před krajským soudem tedy celkově představovaly 11 228 Kč.

[29] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby, a to dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu v podobě sepsání kasační stížnosti a doplnění kasační stížnosti (stěžovatelka doplnila kasační stížnost celkem třikrát, nicméně první doplnění představovalo pouze odstranění vady původní neodůvodněné kasační stížnosti na výzvu soudu a další dvě doplnění jsou svou povahou úkonem obdobným). Odměna tedy činí 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální částka je ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se i zde odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 1 428 Kč. Celkově tedy náklady řízení před Nejvyšším správním soudem představovaly 13 228 Kč.

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

V Brně 19. ledna 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu