



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. J. R.**, zast. Mgr. Tomášem Dvořáčkem, advokátem se sídlem Sokolovská 32/22, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2018, č. j. 22/2015-190-TAXI/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2019, č. j. 10 A 132/2018 - 39,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2019, č. j. 10 A 132/2018 - 39, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 25. 5. 2018, č. j. 22/2015-190-TAXI/3, a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 3. 2015, č. j. MHMP 222446/2015, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 23 900 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Tomáše Dvořáčka, advokáta.

**Odůvodnění:**

### I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy, odbor dopravních agend (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 9. 3. 2015, č. j. MHMP 222446/2015 (dále jen „rozhodnutí

I. stupně“), uložil žalobci pokutu ve výši 50 000 Kč za správní delikt podle § 35 odst. 2 písm. v) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, v rozhodném znění (dále jen „zákon o silniční dopravě“), kterého se žalobce dopustil tím, že v rozporu s § 21 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě jako dopravce, který provozuje taxislužbu vozidlem taxislužby, nezajistil, aby dne 20. 9. 2014 v ulici 5. května na Praze 4 v čase 00:30 hodin a dne 16. 12. 2014 v ulici Opatovská na Praze 4 v čase 00:10 hodin, což byla v obou případech doba, kdy vozidlo taxislužby bylo použito k jinému účelu než k provozování taxislužby, nebylo toto vozidlo označeno způsobem zaměnitelným s označením vozidla taxislužby dle § 21 odst. 3 písm. c) bodu 1 zákona o silniční dopravě a nápisem „taxislužba“. Žalovaný rozhodnutím specifikovaným v záhlaví změnil rozhodnutí, a to jednak v částech výroku identifikujících osobu žalobce, jednak v části týkající se výše pokuty, a ve zbytku rozhodnutí I. stupně potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V ní namítl mimo jiné, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť odpovědnost za spáchaný správní delikt zanikla dne 10. 3. 2018, a to na základě § 29 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), ve spojení s § 30 písm. b), § 31 odst. 1 a 32 odst. 2 téhož zákona. Žalobce poukázal na přechodná ustanovení přestupkového zákona uvedená v § 112 odst. 1 tohoto zákona, podle nichž se odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, posoudí podle nového přestupkového zákona tehdy, jestliže je to pro pachatele příznivější. Jelikož podle přestupkového zákona odpovědnost za spáchaný delikt zanikla, jde o situaci, která je pro žalobce nepochybně příznivější.

[3] Městský soud žalobu zamítl. K namítané prekluzi pak uvedl, že § 112 odst. 2 přestupkového zákona je zvláštní normou k § 112 odst. 1 větě druhé a doplňuje úpravu zániku odpovědnosti za přestupek obsaženou v § 29 a násl. téhož zákona. Taktéž uvedené ustanovení nevyhodnotil jako kolidující s principem stanoveným v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní mimo jiné namítal, že věc byla promlčena uplynutím prekluzivní doby stanovené v přestupkovém zákoně pro odpovědnost za přestupek. Zánik odpovědnosti jako hmotněprávní institut je nutné posuzovat podle právní úpravy, která je pro pachatele výhodnější. Přechodné ustanovení se pro svůj rozpor s ústavním pořádkem proto nepoužije.

[5] Žalovaný se ztotožňuje se závěry krajského soudu.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska uplatněného stížnostního bodu a zkoumal také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Při posouzení vyšel zejména ze závěrů vyslovených Ústavním soudem v nálezech ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19 a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20. Tyto závěry ostatně zohlednil již ve svých dřívějších rozsudcích (srov. rozsudky ze dne 2. 7. 2020, č. j. 1 As 239/2018 - 45, ze dne 16. 7. 2020, č. j. 1 As 148/2018 - 51, ze dne 20. 8. 2020, č. j. 7 As 450/2018 - 48, ze dne 15. 10. 2020, č. j. 7 As 204/2019 - 44) a také v rozsudku ze dne 10. 11. 2020, č. j. 10 As 97/2019 - 46, kterým zrušil rozsudek, na jehož závěry krajský soud v předložené věci odkazoval.

[7] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel spáchal přestupek (v dřívější terminologii správní delikt) podle § 21 odst. 6 písm. b) zákona o silniční dopravě dne 20. 9. 2014. Správní orgán I. stupně jej shledal vinným dne 9. 3. 2015 a uložil mu pokutu podle § 35 odst. 2 písm. v) zákona o silniční dopravě ve výši 50 000 Kč. Horní hranice zákonné sazby přitom umožňovala uložit pokutu až do výše 500 000 Kč. Žalovaný stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítl dne 25. 5. 2018, přičemž právní moci rozhodnutí nabylo téhož dne.

[8] Dne 1. 7. 2017 – tedy předtím, než žalovaný rozhodl o stěžovatelově odvolání, však nabyt účinnosti přestupkový zákon, který v § 30 písm. b) stanoví promlčecí lhůtu 3 roky na přestupky, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.

[9] Podle § 32 odst. 2 přestupkového zákona *promlčecí doba se přerušuje a) oznámením o zahájení řízení o přestupku, b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání; přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová.*

[10] Podle § 32 odst. 3 přestupkového zákona, *byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.*

[11] Podle § 112 odst. 1 nového přestupkového 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.*

[12] Podle nové právní úpravy tak promlčecí doba odpovědnosti stěžovatele za spáchaný přestupek činí 3 roky. Přestupkový zákon ovšem v přechodných ustanoveních v § 112 odst. 2 ve znění účinném do 25. 2. 2020 stanovil, 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. Ani podle nové úpravy tak stěžovatelova odpovědnost za dotčený správní delikt nemohla zaniknout dříve, než by zanikla podle silničního zákona ve znění účinném do 30. 6. 2017.*

[13] To však změnil Ústavní soud, když nálezením ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, s účinností od 26. 2. 2020 zrušil větu první § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona pro rozpor s čl. 40 Listiny základních práv a svobod. Ze stejného důvodu pak s účinností od 22. 7. 2020 zrušil i jeho druhou větu, a to nálezením ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20.

[14] V prvním z uvedených nálezů Ústavní soud připomněl, že podle čl. 40 Listiny základních práv a svobod 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. Smyslem tohoto ustanovení je podle Ústavního soudu úprava časových aspektů právní úpravy trestání, přičemž v konečném důsledku obviněnému jednak zaručuje, že při posuzování trestnosti činu na něho nikdy nebude použita přísnější úprava než ta, která tu byla v době jeho spáchání, a jednak mu také zaručuje, že bude těžit i z budoucího zmírnění úpravy trestnosti činu. *Trestností činu* je přitom nutné rozumět možnost uznat pachatele vinným a uložit mu trest či vyvodit vůči němu trestní odpovědnost. Pojem *trestnost činu* podle čl. 40 Listiny základních práv a svobod tak podle Ústavního soudu zahrnuje nejen skutkovou podstatu trestného činu či přestupku, ale i všechny ostatní podmínky vzniku a zániku trestní odpovědnosti. Není přitom podstatné, za jakým účelem se institut upravující zánik trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek stal součástí právní úpravy, podstatné je pouze to, zda je součástí vymezení trestnosti. Pokud ano, nelze úpravu, která po spáchání činu nově zavádí či zpřísnuje trestnost takového činu, použít, resp. musí být použita pozdější úprava, je-li pro obviněného výhodnější.

[15] Ve druhém z uvedených nálezů Ústavní soud připomněl, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je pozdější právní úprava pro pachatele příznivější, je celkový výsledek, kterého by bylo při použití toho kterého zákona ve věci dosaženo, přičemž použití nového právního předpisu je příznivější tehdy, pokud jeho ustanovení jako celek skýtá pro pachatele příznivější výsledek než právo dřívější. Přechodné ustanovení § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona ve znění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ovšem výslovně ukládá, aby byla použita pro pachatele méně příznivá právní úprava. Bude-li však pachatel potrestán za přestupek, přestože jeho odpovědnost podle nové právní úpravy zanikla ještě před vydáním rozhodnutí o přestupku, dojde k porušení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud tak v obou nálezech uzavřel, že prekluze odpovědnosti za přestupek je součástí vymezení trestnosti podle čl. 40 Listiny základních práv a svobod, neboť jde o institut upravující zánik trestní odpovědnosti.

[16] Uvedené závěry bezesporu dopadají i na nyní posuzovanou věc. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS, připomněl, že podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „*při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování*“, zároveň však zdůraznil, že z tohoto obecného modelu fungování českého správního soudnictví lze

pokračování

učinít výjimku, a to zejména tehdy, nestačí-li k posouzení aplikace tzv. jednoduchého vnitrostátního práva, nýbrž je třeba věc konfrontovat s příslušnými ustanoveními mezinárodního, unijního či ústavního práva. Při zjištění vzájemného konfliktu je pak třeba zvolit „obvyklou aplikační či interpretační prioritu“. Zásada použití pozdější příznivější úpravy je na mezinárodní úrovni zakotvena v čl. 15 odst. 1 větě třetí Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, na unijní úrovni v čl. 49 odst. 1 větě třetí Listiny základních práv Evropské unie a na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 6 větě druhé Listiny základních práv a svobod. Je-li soud povinen vykládat právní předpisy ústavně konformním způsobem, pak má zásada vyjádřená v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod aplikační přednost a prolomí běžné procesní pravidlo upravující řízení před správními soudy stanovené v § 75 odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti pak rozšířený senát zdůraznil, že „soud rozhodující o trestu musí mít stejný právní rámec jako správní orgán v době rozhodování, tedy je povinen zaznamenat i jeho případný „pohyb“ příznivým směrem k pachateli deliktu“. Následně dospěl k závěru, 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 přihlédnout 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 přitom takovou vadou, pro kterou krajský soud zruší rozhodnutí správních orgánů z moci úřední (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004, č. 845/2006 Sb. NSS).

[17] Za této situace je nová právní úprava odpovědnosti za přestupky pro stěžovatele příznivější, neboť mu poskytuje příznivější výsledek řízení. Poslední skutečností, která přerušila běh promlčecí doby jeho odpovědnosti za spáchaný přestupek, bylo vydání správního rozhodnutí I. stupně dne 9. 3. 2015, proti kterému stěžovatelka podala odvolání. Vydáním rozhodnutí I. stupně se rozběhla nová tříletá promlčecí lhůta. Žalovaný ovšem o podaném odvolání rozhodl až dne 25. 5. 2018. K zániku tak podle přestupkového zákona došlo již dne 9. 3. 2018. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že úprava odpovědnosti za přestupek v přestupkovém zákoně je pro stěžovatele příznivější a je třeba ji na předloženou věc aplikovat. S ohledem na to lze proto i uzavřít, že stěžovatelova odpovědnost za uvedený správní delikt zanikla v souladu s § 29 písm. a) nového přestupkového zákona ve spojení s § 30 písm. b), 31 odst. 1 a 32 odst. 2 písm. b) téhož zákona dne 9. 3. 2018.

[18] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud povinen k uplynutí prekluzivní doby přihlížet z úřední povinnosti (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, že stěžovatelčina odpovědnost za spáchaný správní delikt uplynutím prekluzivní doby zanikla, neměl jinou možnost než rozsudek krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů zrušit. Neučinil-li by tak, musel by jeho rozhodnutí zrušit Ústavní soud (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 7. 2019, sp. zn. III. ÚS 467/18, nebo ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3062/14). Za této situace již bylo nadbytečné zabývat se dalšími kasačními námitkami.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto 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.]. Jelikož by krajský soud s ohledem na závazný právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v odstavci 20 tohoto rozsudku neměl jinou možnost než zrušit napadené rozhodnutí žalovaného a případně i rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, 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 I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm budou správní orgány postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

[20] Nejvyšší správní soud je v této situaci povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před městským soudem (§ 60 ve spojení s § 110 odst. 3 s. ř. s.; v řízení o kasační stížnosti ve spojení s § 120 s. ř. s.). V takovém případě pak tyto náklady tvoří jeden celek a Nejvyšší správní soud o jejich náhradě rozhodne jediným výrokem. Při rozhodování soud vychází z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), přičemž shledá-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele, může výjimečně rozhodnout tak, že procesně úspěšnému účastníkovi náhradu nákladů nepřizná (§ 60 odst. 7 s. ř. s.).

[21] Stěžovatel měl v řízení úspěch, má proto právo na náhradu nákladů v plné výši. Stěžovatel vynaložil soudní poplatky v celkové výši 10 000 Kč (soudní poplatek za žalobu, kasační stížnost a 2 x návrh na přiznání odkladného účinku). Dále má právo na náhradu nákladů zastoupení advokátem za tři úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, sepsání kasační stížnosti) a dva úkony v poloviční tarifní hodnotě dle § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s odst. 3 (dva návrhy na přiznání odkladného účinku žaloby a kasační stížnosti) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), po 3 100 Kč za úkon resp. za dva „půlúkony“ [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky], celkem tedy 12 400 Kč, a na náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 4 uvedené vyhlášky ve výši 300 Kč za každý z celkem pěti úkonů (celkem 1 500 Kč). Zástupce stěžovatele nedoložil, že by byl plátcem DPH. Žalovaný je tak povinen zaplatit na náhradu nákladů řízení celkem 23 900 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce stěžovatele.

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

V Brně dne 26. října 2021

pokračování

2 As 383/2019 - 66

JUDr. Karel Šimka  
předseda senátu