



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **ZUKVA s.r.o.**, IČO: 61853381
se sídlem Jaselská 265/12, Praha 6 - Bubeneč
zastoupená Mgr. Václavem Voříškem, advokátem
se sídlem Pod Kaštany 245/10, Praha 6 - Dejvice

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1 – Staré Město

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 7. 2020, č. j. MHMP-1084419/2020/O4/Go,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Úřad městské části Praha 2 (dále „prvostupňový správní orgán“) rozhodnutím ze dne 9. 1. 2020, zn. O-41/17/OSA-OPR/Cap, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle §

42b odst. 1 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 5. 6. 2017 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 25 odst. 1 až 7 stejného zákona užila místní komunikaci jiným než obvyklým způsobem nebo k jinému účelu, než kterému je určena, když nejméně dne 27. 2. 2017 v 16:33, dne 6. 4. 2017 v 13:00, dne 12. 4. 2017 a dne 20. 4. 2017 bez povolení příslušného silničního úřadu užila chodník před provozovnou Kafárium v Praze 2, Jana Masaryka 52, k umístění reklamních stojek, přičemž dle § 25 odst. 6 písm. c) bod 1 zákona o pozemních komunikacích je zvláštním užíváním komunikace užití dálnice, silnice a místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro zřizování a provozování zařízení pro písemnou, obrazovou, světelnou nebo jiným způsobem prováděnou reklamu nebo propagaci. Za toto jednání uložil prvostupňový správní orgán žalobkyni pokutu ve výši 10 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl podané odvolání žalobkyně a potvrdil prvostupňové správní rozhodnutí.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Žalobkyně v žalobě namítá, že ke spáchání přestupku mělo dojít dne 27. 2. 2017, tedy před účinností zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Na projednání přestupku tak nemohl být užit tento zákon a muselo se postupovat podle zákona účinného ke dni spáchání přestupku, tedy dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Podle § 20 odst. 1 tohoto zákona činila prekluzivní doba 1 rok a počítala se od zahájení řízení o přestupku, ke kterému došlo 24. 5. 2017. Prekluzivní doba uběhla 24. 5. 2018, avšak rozhodnutí bylo vydáno až dne 14. 1. 2020. Bylo tak vydáno po zániku odpovědnosti za přestupek a je tak nezákonné.
3. Zástupce žalobkyně se v podané žalobě dále vyhradil proti zveřejňování jeho údajů jako advokáta prostřednictvím zveřejňovaných rozhodnutí na webu Nejvyššího správního soudu. Tato skutečnost se nijak netýká posuzované věci (jak i zástupce žalobkyně sám uvedl v žalobě), proto se k ní Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nebude dále vyjadřovat.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyně se v řízení o přestupku dopouštěla úmyslných obstrukcí a cíleně protahovala řízení za účelem snahy o zánik odpovědnosti za přestupek podáváním námitek podjatosti. Dle žalovaného je předpokladem efektivního správního řízení vzájemná součinnost a spolupráce správních orgánů a účastníka řízení. Z důvodu zdržovacích praktik dle žalovaného nemohlo dojít k zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku uplynutí prekluzivní doby, jelikož podstatným důvodem prekluze byly průtahy na straně žalobkyně. Žalovaný navrhl, aby žalobkyni nebyla přiznána náhrada nákladů řízení.

III. Posouzení žaloby

5. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

6. Ze správního spisu plynou následující pro posouzení věci podstatné skutečnosti. Dne 17. 5. 2017 vydal prvostupňový správní orgán příkaz, kterým uznal žalobkyni vinnou ze shora vymezeného správního deliktu. Proti tomuto příkazu podala žalobkyně odpor. Přípisem ze dne 5. 6. 2017 doručeným žalobkyni stejného dne zahájil prvostupňový správní orgán správní řízení. Prvostupňové správní rozhodnutí ze dne 9. 1. 2020, jímž byla žalobkyně uznána vinnou, bylo žalobkyni prostřednictvím jejího zástupce doručeno dne 23. 1. 2020. Žalobou napadené rozhodnutí ze dne 14. 7. 2020 bylo doručeno zástupci žalobkyně dne 28. 8. 2020 fikcí, jelikož si zástupce žalobkyně zásilku u provozovatele poštovních služeb ve lhůtě 10 dní od uložení nevyzvedl. Žalobkyně následně dne 3. 9. 2020 podala žalobu.
7. Soud na úvod poznamenává, že žalobkyně v žalobě netvrdí, že by jí nebo jejímu zástupci bylo vadně doručováno, proto soud vycházel ze správního spisu, ze kterého vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí jí bylo platně doručeno dne 28. 8. 2020. Sama žalobkyně v žalobě tvrdí, že jí rozhodnutí žalovaného bylo doručeno dne 14. 7. 2020. To, že soud bere jako rozhodné datum doručení až den 28. 8. 2020, je ve prospěch žalobkyně jak s ohledem na počítání lhůty k podání žaloby, tak s ohledem na běh prekluzivní doby. Soud se proto tímto rozporem v tvrzení žalobkyně a správním spisem dále nezabýval, jelikož tím nebylo nijak zasaženo do práv žalobkyně.
8. V posuzované věci je sporná pouze otázka zániku odpovědnosti za přestupek. Tuto otázku musí správní soudy řešit z vlastní úřední povinnosti.
9. Na úvod je nutné říci, že úvaha žalobkyně, že se na věc má aplikovat zákon o přestupcích z roku 1990 je zcela nesprávná. Tento zákon se dle jeho § 2 odst. 1 vztahoval na přestupky, jimiž bylo rozuměno *zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*. Před nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky z roku 2017 byly správní delikty v širším slova smyslu striktně děleny na přestupky, jichž se mohly dopustit pouze nepodnikající fyzické osoby, a na které dopadal právě zákon o přestupcích, a na jiné správní delikty, kterých se mohla dopustit právnická osoba či fyzická osoba podnikající. Tyto jiné správní delikty nebyly obecně upraveny v žádném vlastním právním předpise a zánik odpovědnosti za ně musel být upraven v každém jednotlivém zákoně, jež tento jiný správní delikt stanovil.
10. V zákoně o pozemních komunikacích účinném v době spáchání všech 4 žalobkyni vytykánych jednání (ze dnů 27. 2. 2017, 6. 4. 2017, 12. 4. 2017 a 20. 4. 2017) byl platný a účinný § 43 odst. 3, který od 1. 1. 2007 až do 30. 6. 2017 stanovil následující: *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*.
11. Soud poznamenává, že sice správní orgány po nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky označovaly jednání žalobkyně jako přestupky, i tak se před jeho nabytím účinnosti jednalo o jiné správní delikty. Změna terminologie nezpůsobila změnu povahy tohoto správního deliktu v širším slova smyslu z jiného správního deliktu na přestupek.
12. Námitka žalobkyně, že odpovědnost přestupku zanikla, jelikož se na věc měl aplikovat zákon o přestupcích z roku 1990 tak není důvodná. Na věc před nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky totiž dopadalo citované ustanovení § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a po nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky i případně tento zákon.

13. Vzhledem k tomu, že správní soudy se musí prekluzí zabývat z úřední povinnosti, přezkoumá soud, zda nedošlo k zániku odpovědnosti za dané přestupky i z jiných důvodů.
14. Podle § 112 odst. 1 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *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*. Soud tedy bude posuzovat, zda odpovědnost za přestupek nezanikla jak podle zákona o pozemních komunikacích, tak podle zákona o odpovědnosti za přestupky.
15. Podle již citovaného § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích 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*. Toto ustanovení je nutné vykládat tak, že nemíří pouze na nutnost, aby správní orgán do určité doby (několika let) zahájil řízení, ale na to, že prekluze nastává „nejpozději do“ (několika) let od spáchání deliktu (viz bod [46] a [47] rozsudky městského soudu ze dne 9. 9. 2020, č. j. 10 A 164/2019-125, bod [26] rozsudku městského soudu ze dne 30. 5. 2023, č. j. 5 A 109/2019-64, či bod [18] rozsudku stejného soudu ze dne 13. 6. 2023, č. j. 5 A 128/2019-47, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016-45).
16. Žalobkyně se vyčítaných skutků měla dopustit ve dnech 27. 2. 2017, 6. 4. 2017, 12. 4. 2017 a 20. 4. 2017. O těchto skutcích bylo zahájeno správní řízení dne 5. 6. 2017, tedy ve lhůtě 2 let od jejich spáchání podle § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.
17. Rozhodnutí, kterým byla žalobkyně uznána vinnou, nabylo právní moci doručením rozhodnutí napadené žalobou, ke kterému došlo dne 28. 8. 2020 (viz bod [7] tohoto rozsudku), tedy ve lhůtě 4 let podle § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích od skutků, kterých se žalobkyně dopustila.
18. Jak již bylo uvedeno, městský soud se dále zabývá i otázkou, zda odpovědnost za přestupek nezanikla podle zákona o odpovědnosti za přestupky, jelikož dle jeho § 112 odst. 1 by tento zákon byla na věc aplikovatelný, jednalo-li by se o právní úpravu příznivější pro pachatele.
19. Podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky zaniká odpovědnost za přestupky nejpozději 3 roky od jeho spáchání a 5 let od jeho spáchání, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví horní hranici alespoň 100 000 Kč. Žalobkyně se dopustila spáchání přestupku podle § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, za který se ukládá dle § 42b odst. 6 písm. a) stejného zákona pokuta až do 500 000 Kč. Dle zákona o odpovědnosti za přestupky by tak lhůta k zániku odpovědnosti byla v délce 5 let, což je zjevně méně příznivější než doba 4 let, resp. 2 let, stanovená v zákoně o pozemních komunikacích.
20. Soud uzavírá, že odpovědnost za spáchané skutky nemohla zaniknout dle přestupkového zákona z roku 1990, jelikož tento zákon se na věc neuplatnil, a nezanikla ani dle zákona o pozemních komunikacích a ani dle zákona o odpovědnosti za přestupky. Žaloba je tak nedůvodná.
21. Soud se nicméně vyjádří k tvrzení žalovaného uvedeného v jeho vyjádření k žalobě, ve kterém uvedl, že je to žalobce, kdo způsobil průtahy v řízení, a proto nemohlo dojít k zániku odpovědnosti za přestupky. Toto je zcela nesprávné pojetí a chápání celého institutu. Institut zániku odpovědnosti za přestupky je koncipován jako nejdelší možná doba, po kterou stát, jež dohlíží nad veřejnými zájmy chráněnými zákony stanovující fyzickým a právnickým osobám určité povinnosti, může stíhat, vytýkat a sankcionovat určité jednání dané osobě.

Po uplynutí dané doby zákonodárce stanovil, že veřejný zájem na potrestání určitého závadného jednání je tak nízký, že je nutné zastavit řízení o daném přestupku. Tato doba není překročitelná ze žádných důvodů. Je povinností správního orgánu postupovat v řízení tak, aby byl schopen i s případnými opravnými prostředky dokončit řízení do uplynutí prekluzivní doby. Nehledě na to, že dle § 71 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí *bez zbytečného odkladu*, nejpozději do 30 dní od zahájení řízení (§ 71 odst. 3 stejného zákona). Zvolí-li účastník řízení takovou procesní obranu, kterou správní orgány považují za obstrukční, musí na to správní orgán adekvátně reagovat a např. stanovovat lhůty k učinění úkonů. Budou-li určité postupy účastníka řízení dosahovat stupně zneužití práva, je možné na ně reagovat v souladu s rozsáhlou judikaturou Nejvyššího správního soudu zabývající se tímto institutem (viz obecně např. bod [30] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2022, č. j. 8 As 29/2021-36, č. 4414/2023 Sb. NSS, k možnému postupu správního orgánu v případě zneužití práva viz bod [29] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2022, č. j. 1 As 181/2021-68, a viz bod [48] rozsudku kasačního soudu ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34, přímo k možné reakci správního orgánu na vznesenou námitku podjatosti zneužívající právo). V žádném případě není v posuzované věci pravdivý názor žalovaného, dle kterého je správní řízení založeno na efektivní a vzájemné součinnosti a spolupráci správních orgánů a účastníka řízení. Takový náhled na správní řízení může být v určitém rozsahu správný v řízení o žádosti, kde je zájem samotného žadatele, aby bylo o jeho žádosti rozhodnuto kladně. V řízení, ve kterém se ukládá účastníku povinnost, a o to více v řízení o přestupku může být naopak obviněný zcela pasivní, může se bránit vydání odsuzujícího rozhodnutí všemi zákonnými prostředky, nebo může dokonce lhát. Řízení o přestupcích je totiž nutné chápat jako „řízení o trestním obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS) a jako takové je na řízení o přestupcích nutné aplikovat obdobné principy jako pro trestání soudní, kterými jsou např. zákaz nucení k sebeobviňování nebo právo nevypovídat. V těchto řízeních je to správní orgán, kdo je povinen zjistit všechny podstatné skutečnosti, a to svědčící proti i ve prospěch pachatele přestupku (§ 50 odst. 3 správního řádu).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

22. Městský soud neseznal vznesenou námitku důvodnou a sám nedospěl k závěru, že by ve věci došlo k překročení prekluzivní doby k vydání rozhodnutí o přestupku, proto žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
23. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27.07.2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu