

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **M. G.,** zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. T. Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2017, č. j. KUZL-28113/2016, sp. zn. KUSP-28113/2016/DOP/Mu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2018, č. j. 41 A 17/2017 – 62,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2018, č. j. 41 A 17/2017 – 62, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalovaný, jakožto stěžovatel, proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), jímž bylo zrušeno jeho shora označené rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí žalovaného“) a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení současně s uložením povinnosti nahradit žalobci náklady řízení o žalobě. Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště (dále jen „správní orgán“) ze dne 15. 3. 2016, č. j. MUUH-DSA/333/2016/PrchJ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce shledán vinným z porušení § 18 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v rozhodném znění (dále jen „zákon o silničním provozu“), čímž spáchal přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 3 téhož zákona. Samotné přestupkové jednání ve stručnosti spočívalo v tom, že žalobce dne 28. 11. 2015 v 03:48 hodin překročil při řízení motorového vozidla nejvyšší v místě povolenou rychlost jízdy o 50 km/h. Žalobci byla za uvedený přestupek uložena pokuta ve výši 3500 Kč vedle povinnosti nahradit náklady spojené s projednáním přestupku ve výši 1000 Kč.

[2] Krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku ztotožnil s jednou ze žalobních námitek a vyjádřil názor, že přestupkové jednání bylo v době vydání rozhodnutí žalovaného prekludováno podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb. (dále jen „zákon o přestupcích"; s účinností od 1. 7. 2017 zrušen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, pozn. NSS). Podle krajského soudu zanikla žalobcova odpovědnost za přestupek dne 29. 11. 2016, zatímco o přestupku bylo pravomocně rozhodnuto až dne 16. 2. 2017. Krajský soud rovněž vycházel z ustanovení čl. II a XXVI zákona č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1996 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 204/2015 Sb."). Jelikož krajský soud zaujal názor, podle kterého v době vydání rozhodnutí žalovaného již žalobcova odpovědnost za projednávaný přestupek zanikla, zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení s tím, že toto řízení bude namístě zastavit.

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti ztotožnil důvody své kasační stížnosti s důvody uvedenými v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V konkrétní rovině přitom namítl, že přechodná ustanovení (a tedy i přechodná ustanovení zákona č. 204/2015 Sb.) se obecně vzato vztahují na jejich uplatnění k dosavadní právní úpravě, tj. k právům nabytým před účinností nových pravidel nebo k procesům probíhajícím dosud podle dosavadních pravidel. Přechodná ustanovení tedy nemohou ovlivnit účinnost právní úpravy, nýbrž pouze její použitelnost. Jejich účelem je posílení právní jistoty adresátů nové právní úpravy. Teoretická neúčinnost přechodných ustanovení čl. I bodu 1 a 3 zákona č. 204/2015 Sb. nemůže mít vliv na účinnost a v konečném důsledku tedy ani na použitelnost ustanovení tohoto zákona, která nabývají účinnosti na základě čl. XXVI tohoto zákona dříve. V opačném případě by totiž bylo nutné dospět k závěru, že absence přechodných ustanovení nebo jejich mezera vylučují účinnost nebo aplikaci dotčených ustanovení. Ustanovení o běhu lhůt je upraveno v čl. I bodu 6 zákona č. 204/2015 Sb., který nabyl účinnosti v první skupině ustanovení, tedy dne 1. 10. 2015. Pokud přechodná ustanovení pracují s pojmem „nabytí účinnosti tohoto zákona", pak se tento okamžik bude vztahovat právě k nabytí účinnosti té části zákona, o níž jde. Pokud čl. I bod 6 nabyl účinnosti dne 1. 10. 2015, je zjevné, že přechodná ustanovení jej budou upravovat od tohoto okamžiku. Pokud by žalovaný měl přijmout výklad podaný krajským soudem, bylo by předmětná ustanovení nutné vztáhnout i na dosud neukončená řízení o přestupku, což by vedlo k tomu, že z „jednoročních" přestupků spáchaných před 1. 10. 2015 by se staly „až dvouleté" přestupky z hlediska běhu a přerušování lhůt podle nové právní úpravy. Došlo by tak k tomu, že přestupek spáchaný dne 3. 10. 2014 by bylo za dodržení podmínek nové právní úpravy možné pravomocně projednat až do dne 3. 10. 2016. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 6. 2000, č. 32492/96, podle kterého se nejedná o porušení čl. 7 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pakliže k prodloužení doby promlčení dojde v okamžiku, kdy v daném případě ještě k promlčení nedošlo (tedy nedojde k „obživnutí" trestní odpovědnosti v konkrétním případě). Z výše uvedených důvodů má stěžovatel za to, že odpovědnost za přestupek žalobce nezanikla, neboť se v této otázce použije lhůta dvou let podle § 20 odst. 3 zákona o přestupcích.

[4] Stěžovatel následně svou kasační stížnost doplnil podáním ze dne 13. 7. 2018 o odkaz na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, ze dne 15. 10. 2017, č. j. 52 A 35/2017 – 67, a ze dne 21. 11. 2017, č. j. 36 A 7/2017 – 54, v nichž se měl

uvedený krajský soud přiklonit v otázce prekluzivní lhůty zániku odpovědnosti za přestupek k názoru, který zastává stěžovatel.

[5] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že novelizované znění § 20 zákona o přestupcích se použije pouze na přestupky spáchané ode dne nabytí účinnosti zákona č. 204/2015 Sb. Ustálený výraz „od účinnosti tohoto zákona" znamená účinnost celého právního předpisu. Zákon č. 204/2015 Sb. přitom nabyl účinnosti až ke dni 1. 10. 2016. Zákonodárce ostatně v důvodové zprávě k zákonu č. 204/2015 Sb. uvádí, že úprava přerušení promlčení přestupku se bude aplikovat pouze v případě přestupků spáchaných „po účinnosti tohoto zákona". Žalobce nicméně shledává ustanovení čl. II odst. 3 a čl. XXVI zákona č. 204/2015 Sb. vzájemně rozpornými. Má tudíž za to, že je namístě postupovat v souladu s výkladovým pravidlem *lex specialis derogat legi generali*. Je přitom zřejmé, že speciální normou je v tomto případě ustanovení čl. II odst. 3 zákona č. 204/2015 Sb. Rovněž je namístě zvolit takovou výkladovou alternativu, která je příznivější pro dotčenou osobu, tedy pro žalobce, a to v zájmu zachování právní jistoty. Rozporuplný legislativní akt nesmí být vykládán k tíži subjektu práva. Žalobce v tomto ohledu odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02 a ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06. Žalovaný dále obecným způsobem odkázal na metodiku Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 21. 9. 2016, podle které se úprava přerušování prekluzivní lhůty k projednání přestupku uplatní až od 1. 10. 2016. Podle žalobce lze popsanému rozporu mezi zmíněnými ustanoveními zákona č. 204/2015 Sb. rozumět i tak, že čl. XXVI upravuje toliko účinnost čl. I odst. 6, zatímco čl. II odst. 3 upravuje jeho použitelnost (tedy otázku, na které přestupky se použije, tj. od 1. 10. 2016). Čl. I odst. 6 je tedy z tohoto pohledu skutečně podle čl. XXVI účinný již od 1. 10. 2015, nicméně v souladu s čl. II odst. 3 se uplatní až na přestupky spáchané po 1. 10. 2016. Celý zákon č. 204/2015 Sb. je podle žalobce výsledkem nesvědomité legislativně-technické praxe, což však v žádném případě nemůže být vykládáno v neprospěch osob obviněných ze spáchání přestupku. Žalobce proto považuje kasační stížnost za nedůvodnou.

[6] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Stěžovatel ztotožnil jeden z obecných důvodů své kasační stížnosti s ustanovením § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle kterého je přípustným důvodem kasační stížnosti nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží Nejvyšší správní soud k takové vadě i bez návrhu. Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel předmětný kasační důvod blíže nerozvedl, přičemž konkrétní stížní argumentace spočívá výlučně v polemice s právním názorem krajského soudu v otázce prekluze odpovědnosti žalobce za předmětný přestupek. Nejvyšší správní soud proto na tomto místě uvádí, že napadený rozsudek neshledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, pro nesrozumitelnost ani v důsledku jiné vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9] Určujícím pro důvodnost kasační stížnosti je správnost právního názoru krajského soudu, že v projednávané věci uplynula s ohledem na aplikaci ustanovení čl. II odst. 3 zákona č. 204/2015 Sb. lhůta pro projednání přestupku dle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. Nejvyšší správní soud se k otázce účinnosti § 20 zákona o přestupcích ve znění výše zmíněné novely již vyjádřil v rozsudku ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 278/2016 - 39,

kde uvedl, že „[z] *části první článku II. bodu 3 přechodných ustanovení zákona č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon o přestupcích a o Rejstříku trestů, totiž vyplývá, že ustanovení § 20 zákona o přestupcích, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (tj. od 1. 10. 2015) o přerušení běhu lhůty zahájením řízení, se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona*".

[10] K totožné rozhodné právní otázce se následně Nejvyšší správní soud vyjádřil i v rozsudcích ze dne 6. 9. 2018, č. j. 7 As 86/2018 – 38 a č. j. 7 As 87/2018 – 34. Následující citace z uvedených rozsudků považuje Nejvyšší správní soud za plně relevantní i v nyní posuzované věci, a proto i nadále platí, že „[n]*ení tedy pochyb o tom, že samotné novelizované znění § 20 nabylo účinnosti již dne 1. 10. 2015.* (...) *Samotný čl. II bod 3 novely není zahrnut mezi ustanoveními, na která dopadá výjimka z obecné účinnosti novely. To znamená, že zatímco novelizované znění § 20 nabylo účinnosti již dne 1. 10. 2015, samotné přechodné ustanovení k § 20 nabylo účinnosti o rok později.* (...) *Jazykový výklad tedy (...)vede k závěru, že od 1. 10. 2015 byla účinná změna § 20 zákona o přestupcích, avšak pro tuto změnu nebyla v právním řádu v období od 1. 10. 2015 do 30. 9. 2016 upravena přechodná ustanovení.* (...) *Je pravdou, že jazykový výklad vede z legislativně technického hlediska k poměrně nestandardnímu závěru, že přechodné ustanovení ke změně § 20 nabylo účinnosti o rok později než samotná změna § 20. Ani tato skutečnost však nečiní úpravu přechodného ustanovení obsoletní.* (...)*V nyní posuzované situaci je zřejmé, že přechodné ustanovení mělo být s ohledem na svůj úzký vztah k ustanovení měnícímu § 20 účinné současně s ním, tedy od 1. 10. 2015. Nezahrnutí přechodného ustanovení do výjimek uvedených v čl. XXVI je třeba s ohledem na povahu přechodných ustanovení považovat za nedůslednost zákonodárce, který nemohl zamýšlet, aby v období od 1. 10. 2015 do 30. 9. 2016 neplatilo přechodné pravidlo mající toliko akcesorický charakter. Obdobnou nedůsledností je rovněž použití formulace ‚ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona' v přechodném ustanovení za situace, kdy je účinnost novely dělená. Stěžovatel dovozuje, že je tímto obratem myšlena účinnost novely jako celku, tj. 1. 10. 2016. Takový závěr ovšem nemá žádné opodstatnění. Novela žádnou „celkovou" účinnost neobsahuje. Není tedy důvod, aby muselo být citovaným obratem myšleno právě a pouze pozdější datum účinnosti. Upravuje-li novela dvě data účinnosti, je nutné obrat ‚ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona' vnímat dvojitě, a to vždy v závislosti na tom, zda daná norma souvisí s ustanovením, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2015, anebo s ustanovením, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2016. Jak již bylo uvedeno výše, přechodná ustanovení mají akcesorický charakter. Z toho plyne, že daný obrat je v jejich případě nutné vztahovat na účinnost konkrétní normy, k níž se přechodné ustanovení vztahuje. V nyní posuzovaném případě tedy na účinnost změny § 20 zákona o přestupcích, která nastala dne 1. 10. 2015. Opačný výklad by vedl pouze k tomu, že by přechodné ustanovení v podstatě ještě nahrazovalo legisvakanční lhůtu, což však není jeho účelem. Tento účel naplnila ustanovení upravující účinnost, která stanovila, po jaké době od vyhlášení novely ve Sbírce zákonů byla změna § 20 účinná. [24] Výše uvedené vede k jednoznačnému závěru, že § 20 ve znění novely je možné aplikovat na činy spáchané po jeho účinnosti, tj. po 1. 10. 2015. Nelze proto než konstatovat, že zákon neumožňuje více rovnocenných způsobů výkladu, a nelze tak na věc aplikovat zásadu in dubio mitius (při pochybnostech postupovat mírněji).*"

[11] Nejvyšší správní soud má za to, že předmětná otázka výkladu přechodných ustanovení zákona č. 204/2015 Sb. byla ve výše citovaných rozsudcích komplexně a jednoznačně rozřešena, pročež pro úplnost na tato rozhodnutí odkazuje. Výše citovaný text lze také plně vztáhnout i na vyjádření žalobce ke kasační stížnosti v nyní posuzované věci. Lze proto vycházet z toho, že § 20 ve znění zákona č. 204/2015 Sb. je možné

aplikovat na činy spáchané po jeho účinnosti, tj. po 1. 10. 2015. Tento závěr je přitom neslučitelný s právním posouzením krajského soudu v napadeném rozsudku. Krajský soud tudíž předmětnou právní otázku posoudil nesprávně, což činí stěžovatelovu kasační stížnost důvodnou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než v souladu s § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. bude v dalším řízení krajský soud vázán zde vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Žalobní námitce zániku přestupkové odpovědnosti žalobce založenou na uplynutí doby delší jednoho roku od spáchání přestupku do pravomocného rozhodnutí o přestupku proto krajský soud v dalším řízení nepřisvědčí a posoudí i ostatní řádně uplatněné žalobní námitky, což v napadeném rozsudku neučinil.

[13] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud v novém rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. září 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu