

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Aleše Roztočila, v právní věci žalobce **T. Č.**, zastoupeného Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Praha 4, Na Zlatnici 301/2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo nám. 3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2017, č. j. 62 A 205/2015 – 44,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2017, č. j. 62 A 205/2015 – 44, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobce podal u Krajského soudu v Brně žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2015, č. j. JMK 125349/2015 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Židlochovice ze dne 1. 9. 2014, č. j. OD/62263/2014-4. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 1500 Kč za spáchání správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „silniční zákon“). Krajský soud shledal žalobu důvodnou a svým rozsudkem ze dne 2. 3. 2017, č. j. 62 A 205/2015 – 44, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Žalobce namítal, že správní orgán I. stupně zahájil řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, aniž by učinil nezbytné kroky pro zjištění pachatele přestupku.

Dále rozporoval předpoklad, že porušení pravidel provozu na pozemních komunikacích bylo zjištěno prostřednictvím automatizovaného technického prostředku ve smyslu § 125f odst. 2 písm. a) silničního zákona. Třetím žalobním bodem žalobce brojil proti nedostatečnému vymezení místa spáchání přestupku ve výroku správního rozhodnutí I. stupně. Namítal rovněž, že ve výzvě k doplnění odvolání nebyl poučen o následcích nevyhovění této výzvě, a ta jej proto nemohla zavazovat. Konečně žalobce uvedl, že došlo k promlčení postihu za správní delikt.

[3] Krajský soud neshledal předestřené žalobní námitky důvodnými, s výjimkou poslední z nich. V jejím případě zdůraznil, že k zániku odpovědnosti za správní delikt je povinen přihlédnout i z úřední povinnosti. Ve vztahu ke správnímu deliktu podle § 125f a násl. silničního zákona, ve spojení s § 10 odst. 3 téhož zákona, poznamenal, že jakkoliv je zákonodárcem zvolená varianta objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla v tuzemském právním řádu neobvyklá, není dle ustálené judikatury správních soudů v rozporu s ústavním pořádkem.

[4] V rámci skutkových okolností případu krajský soud zdůraznil, že k porušení pravidel silničního provozu vozidlem žalobce došlo dne 16. 5. 2014, přičemž napadené rozhodnutí bylo vypraveno dne 1. 10. 2015, kdy rovněž nabylo právní moci. Ode dne spáchání správní deliktu do jeho projednání tedy uplynul více než jeden rok. Novela silničního zákona, provedená zákonem č. 230/2014 Sb. (dále též jen „novela"), která prostřednictvím ustanovení § 125e odst. 3 téhož zákona výslovně upravila délku prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti provozovatele vozidla v případě nepodnikajících fyzických osob, nabyla účinnosti dne 7. 11. 2014. Krajský soud shrnul, že ačkoliv nově (po novele) činí subjektivní prekluzivní lhůta 2 roky, respektive objektivní lhůta 4 roky, platí, že ke dni spáchání správního deliktu, respektive ke dni zahájení správního řízení, výslovná úprava v silničním zákoně chyběla. Prekluze tedy v danou dobu nebyla podle názoru krajského soudu nijak upravena.

[5] V návaznosti na tento závěr krajský soud konstatoval, že s ohledem na princip právní jistoty musela určitá prekluzivní lhůta existovat i v době před nabytím účinnosti novely silničního zákona. Zánik odpovědnosti pachatele na základě plynutí času totiž představuje jeden ze základních principů správního trestání a případná výjimka by tedy musela být zákonodárcem založena zcela jednoznačně. Podle názoru krajského soudu se proto jedná o mezeru v zákoně, kterou je třeba zaplnit pomocí analogie, a to při minimalizaci zásahu do žalobcovy právní sféry. S odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011 – 105, krajský soud naznal, že jakkoliv je využití *analogie iuris* ve veřejném právu zásadně nežádoucí, mohou se vyskytnout případy, tak jako je tomu i nyní, kdy je nutné této analogie využít (zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 6 As 75/2015 – 17).

[6] Za nejbližší právní předpis, použitelný pro účely zaplnění předmětné mezery v zákoně, označil krajský soud zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu (dále jen „přestupkový zákon"), neboť *„alespoň částečně ´kodifikuje' správní trestání fyzických osob"*. Podle jeho § 20 potom platí, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Krajský soud proto dospěl k závěru, že při využití analogie iuris, *„a to nikoli v neprospěch pachatele"*, činila lhůta pro zánik

odpovědnosti žalobce za správní delikt provozovatele vozidla jeden rok, přičemž v projednávaném případě došlo k jejímu překročení. Žalovaný proto pochybil, jestliže věcně rozhodl za situace, kdy odpovědnost žalobce již zanikla. Krajský soud z tohoto důvodu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojí proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Svou kasační argumentaci fakticky vystavěl na převzetí právních závěrů, vyplývajících z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 4. 2016, č. j. 52 A 100/2015 – 63. Krajský soud v odkazovaném rozhodnutí konstatoval, že i v době před nabytím účinnosti novely silničního zákona musela existovat lhůta pro zánik odpovědnosti fyzické osoby za delikt provozovatele vozidla. Za použití analogie dovodil, že touto lhůtou byla jednoroční lhůta upravená v přestupkovém zákoně; po nabytí účinnosti novely však již není její aplikace možná. Pokud ovšem kdy ke dni nabytí účinnosti novely jednoroční prekluzivní lhůta dosud běžela, došlo k jejímu prodloužení v intencích nové úpravy silničního zákona. Dle názoru krajského soudu tento výklad zákona nepředstavuje narušení důvěry občanů v právo a s tím souvisejícího zákazu retroaktivity, neboť čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod dopadá na posuzování trestnosti jednání, nikoli na posuzování doby, po kterou lze trestný čin stíhat, což je nepochybně třeba vztáhnout i na správní delikty. Došlo-li tedy v důsledku změny silničního zákona k prodloužení běžící jednoroční prekluzivní lhůty, nejedná se o problematiku trestnosti předmětného jednání, ale toliko o otázku jeho postižitelnosti; prodloužení lhůty k postihu deliktního jednání je tak z hlediska právní jistoty a legitimního očekávání žalobce únosné. To platí tím spíše, že předmětná dvouletá subjektivní a čtyřletá objektivní prekluzivní lhůta dopadala v době spáchání přestupku na zánik odpovědnosti právnických osob za totožný správní delikt. Krajský soud v této souvislosti zdůraznil, že z hlediska trestnosti hodnoceného jednání, tedy nikoli ve smyslu doby, po kterou lze pachatele za daný delikt postihnout, nedošlo novelou silničního zákona k žádné změně. Judikatura týkající se zákazu retroaktivity při posuzování trestnosti jednání tak na řešenou otázku prekluze odpovědnosti nedopadá.

[8] Stěžovatel uzavřel, že se s předestřenou argumentací Krajského soudu v Hradci Králové plně ztotožňuje, a proto i v nyní projednávaném případě bylo možné uplatnit dvouletou, respektive čtyřletou prekluzivní lhůtu obsaženou v § 125e odst. 3 silničního zákona, i vůči správnímu deliktu spáchanému přede dnem účinnosti novely, aniž by tím byl porušen zákaz retroaktivity. Stěžovatel proto navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] V projednávaném případě představuje jedinou spornou otázku podoba prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti nepodnikající fyzické osoby za správní delikt provozovatele

vozidla podle § 125f silničního zákona, spáchaný v době před účinností novely silničního zákona, tj. přede dnem 7. 11. 2014. Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že se předmětnou otázkou ve své judikatuře již opakovaně zabýval, a to mj. v rozsudcích ze dne 22. 6. 2017, č. j. 10 As 308/2016 – 20, ze dne 3. 8. 2017, č. j. 9 As 346/2016 – 56, nebo ze dne 2. 10. 2017, č. j. 3 As 266/2016 – 28 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Závěry učiněné zdejším soudem v odkazovaných případech lze plně vztáhnout i na nyní projednávanou věc, neboť Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by bylo třeba se od svého dosavadního právního názoru odchýlit.

[13] Nejvyšší správní soud nepopírá, že právní úprava lhůty pro zánik odpovědnosti za spáchání předmětného správního deliktu byla před novelou silničního zákona provedenou zákonem č. 230/2014 Sb. značně nejasná a působila nejednotnost v rozhodování správních orgánů i soudů. Ustanovení § 125e odst. 5 silničního zákona v této době stanovilo, že „[n]*a odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby; obdobně to platí pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125d*“. Věta za středníkem tedy upravovala zánik odpovědnosti nepodnikající fyzické osoby za správní delikty podle § 125d, kterých se ale mohly dopustit kromě právnických osob jen podnikající fyzické osoby, o čemž svědčí již nadpis citovaného ustanovení („*Správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob*“). Text § 125e odst. 5 silničního zákona proto zmínkou o § 125d vytvářel v souvislosti s nepodnikajícími fyzickými osobami mylný dojem, že i taková osoba se může dopustit deliktu podle § 125d téhož zákona. Takový výklad je však nepřijatelný, neboť odporuje jak nadpisu, tak především samotnému obsahu § 125d citovaného zákona.

[14] Zmiňovanou novelou silničního zákona zákonodárce v ustanovení § 125e odst. 5, *in fine* změnil původní odkaz z „§ *125d*“ na „§ *125f*“. Daný krok v důvodové zprávě k novelizačnímu zákonu označil za „*legislativně technickou úpravu*“. Je tedy zřejmé, že zákonodárce předmětnou novelizací nezamýšlel měnit stávající podmínky odpovědnosti za spáchání správních deliktů; zdejší soud na ni nahlíží jako na nápravu zjevné chyby v textu zákona, protože odkaz v § 125e odst. 5 měl od počátku evidentně mířit právě na § 125f silničního zákona. Toto ustanovení totiž upravuje právě delikty právnických a fyzických osob bez rozlišení toho, zda podnikají, nebo ne. Nejde přitom o běžnou konstrukci. V úpravě účinné před vstupem zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) v účinnost, se obvykle jednání porušující normy správního práva dělilo na přestupky (které páchaly nepodnikající fyzické osoby) a správní delikty (které páchaly právnické osoby a fyzické osoby podnikající); k odpovědnosti za přestupek bylo třeba zavinění (oproti objektivní odpovědnosti za správní delikty) a postihy za přestupky bývaly nižší. V případě § 125f silničního zákona ale zákonodárce záměrně sloučil právnické i fyzické osoby do jedné kategorie; vychází se tu z předpokladu, že už samotný fakt provozování vozidla přináší značnou míru odpovědnosti za vozidlo a jeho osud, přičemž tato odpovědnost tíží provozovatele stejnou měrou bez ohledu na to, zda je osobou právnickou či fyzickou, podnikatele či nepodnikatele. Značná míra odpovědnosti je potom vyvážena tím, že je plně v rukou provozovatele, komu své vozidlo svěří. Není proto důvod v tomto ohledu jakkoli zmírňovat tuto odpovědnost právě u fyzických osoby nepodnikajících, tím spíše, že

pokuty za správní delikt podle § 125f silničního zákona vycházely, a nadále vycházejí, z výše pokut za přestupky spočívající v obdobném jednání a jsou relativně nízké.

[15] Lze tedy konstatovat, že smyslem části poslední věty za středníkem v § 125e odst. 5 silničního zákona je (a vždy bylo) vztáhnout pravidla o odpovědnosti právnických osob i na fyzické osoby nepodnikající, dopustily-li správního deliktu podle silničního zákona. Jediným ustanovením v celém silničním zákoně, které upravuje právě takový typ protiprávního jednání nepodnikajících fyzických osob, byl a je § 125f. Pokud tedy § 125e odst. 5, *in fine* silničního zákona ve znění před novelou nelogicky odkazoval na § 125d, šlo o zjevnou chybu a ve skutečnosti měl odkaz mířit k § 125f.

[16] Ve prospěch tohoto výkladu svědčí i samotné pojetí institutu objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla. Podle § 125f odst. 1 silničního zákona „*se právnická nebo fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem*“. Z ustanovení § 125f odst. 4 silničního zákona potom vyplývá subsidiarita odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla vůči odpovědnosti za přestupek. To znamená, že správní orgán nejprve musí zjišťovat pachatele přestupku a až následně je oprávněn zaměřit se na postih provozovatele vozidla za správní delikt. Bylo by proto proti koncepci a smyslu právní úpravy správního deliktu provozovatele vozidla, pokud by odpovědnost za něj zanikala pro nepodnikající fyzickou osobu ve stejné lhůtě jako odpovědnost za související přestupek řidiče vozidla. Obě takto pojímané lhůty by se totiž překrývaly, což by ve své podstatě po provedení přestupkového řízení vedlo zásadně k neprojednatelnosti správního deliktu provozovatele vozidla (nepodnikající fyzické osoby), a to na rozdíl od delší lhůty, kterou by správní orgán měl v případě právnických a podnikajících fyzických osob. Taková situace však nepochybně nebyla úmyslem zákonodárce.

[17] Pokud žalobce v žalobě podpořil uplatnění § 20 odst. 1 přestupkového zákona tvrzením, že správní delikt provozovatele vozidla „*musí vykazovat znaky přestupku* [...], *avšak po uplynutí jednoleté lhůty tyto vykazovat nemůže, neboť jediným znakem přestupku po jednom roce od jeho spáchání je jeho neprojednatelnost* “, nejde o přiléhavý argument. Jak zdůraznil zdejší soud v rozsudku č. j. 9 As 346/2016 – 56, platí, že odkaz na „*vykazování znaků přestupku*“ [§ 125f odst. 2 písm. b) silničního zákona] míří na typový popis chování. Ten se s uplynutím lhůty k projednání přestupku nemění. Stále se může jednat o jednání, které vykazuje znaky přestupku, byť již neprojednatelného. Otázka, v čem spočívalo ono jednání a zda naplnilo znaky přestupku (tedy ne zda jde o přestupek – o tom by mohlo být rozhodnuto pouze v řízení o přestupku, které již nemusí být možné zahájit), se bude posuzovat v řízení o správním deliktu provozovatele vozidla. Správní delikt provozovatele vozidla, ač hmotně právně využívající definici jednání v přestupkovém zákoně, obsahuje vlastní podmínky odpovědnosti za uvedený delikt. I když tedy jednání naplňující znaky přestupku nemusí být projednatelné jako přestupek, může sloužit jako základ pro naplnění podmínek odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016 – 47).

[18] Z výše uvedených důvodů je proto zřejmé, že v nyní posuzované věci neměla být při posuzování otázky prekluze postihu za správní delikt užita analogie ve vztahu k § 20 odst. 1 přestupkového zákona, nýbrž analogie ke lhůtě pro zánik odpovědnosti za

správní delikt podle silničního zákona (§ 125e odst. 3), k jejímuž uplatnění zákonodárce ve smyslu výše řečeného od počátku směřoval. Je vhodné dodat, že použití lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob (dvouleté subjektivní, respektive čtyřleté objektivní) není v neprospěch žalobce, protože jinak by (pro konstatovanou neaplikovatelnost § 20 přestupkového zákona) jeho odpovědnost nebyla časově ohraničena vůbec, což je zcela nepřijatelné. S ohledem na výše uvedený proces, při němž je třeba nejprve zjišťovat pachatele přestupku, je tato lhůta i přiměřená. Pro úplnost lze odkázat i na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, podle něhož platí, že „*otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec, a tím otázka promlčení, nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblastí těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou součástí ústavního pořádku. Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat* “.

[19] Zdejší soud se tedy neztotožňuje s názorem krajského soudu (ale i samotného stěžovatele), že v projednávaném případě měla být aplikována *analogie iuris* ve vztahu k § 20 odst. 1 přestupkového zákona. Na projednávaný případ bylo naopak již v době před účinností novely silničního zákona (7. 11. 2014) třeba vztáhnout lhůty podle § 125e odst. 3 silničního zákonu, tedy dvouletou subjektivní a čtyřletou objektivní. Vzhledem ke skutkovým okolnostem případu, kdy ke spáchání přestupku, na který je navázán správní delikt provozovatele vozidla, došlo dne 16. 5. 2014, přičemž zahájení řízení bylo žalobci oznámeno dne 24. 7. 2014 (viz správní spis), je zřejmě, že k uplynutí prekluzivních lhůt podle § 125e odst. 3 silničního zákona v projednávaném případě nedošlo.

[20] I přesto, že právní argumentace předestřená stěžovatelem nebyla správná, pro posouzení zákonnosti napadeného rozsudku je podstatné, že stěžovatel rozporoval klíčový závěr krajského soudu, dle kterého byl postih posuzovaného správního deliktu žalobce již prekludován. S tímto názorem, tedy že k prekluzi postihu nedošlo, se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. Jelikož právě na tomto nesprávném právním názoru byla vystavěna argumentace krajského soudu, která ho vedla ke zrušení rozhodnutí stěžovatele, lze kasační stížnost považovat za důvodnou. Fakt, že ke stejnému závěru došel zdejší soud z převážně z jiných právních důvodů, než namítal stěžovatel, není rozhodující.

[21] Nejvyšší správní soud konečně nepřehlédl, že po vydání napadeného rozsudku nabyl ke dni 1. 7. 2017 účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky a s ním související zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky. Druhý z uvedených zákonů měl přitom zásadní dopad i na ustanovení § 125e a § 125f silničního zákona, kdy v případě § 125e vypustil (mj.) též ustanovení týkající se lhůt pro zánik odpovědnosti pachatele, a § 125f modifikoval v tom směru, že již nehovoří o „*právnické nebo fyzické osobě*“ a „*správním deliktu*“, ale o „*provozovateli vozidla*“ a „*přestupku*“. Skutková podstata (nyní) přestupku provozovatele vozidla však zůstala totožná, včetně zachování objektivní odpovědnosti nepodnikající fyzické osoby a konečně rovněž i výše možné sankce. Zákon o odpovědnosti za přestupky potom v přechodných ustanoveních, *in concreto* v § 112 odst. 2, uvádí, že „[u]*stanovení dosavadních zákonů o* [...] *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.“ Vzhledem k tomuto ustanovení a skutečnosti, že nová úprava není pro žalobce příznivější, se tak výše uvedené závěry uplatní vůči jednání žalobce i po vstupu zákona o odpovědnosti za přestupky a souvisejících zákonů v účinnost.

[22] Vzhledem k tomu, že důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, z hlediska zákona neobstojí, Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud v otázce prekluze práva k postihu žalobce za spáchání předmětného správního deliktu vycházet z právního názoru vysloveného v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4. s. ř. s.).

[23] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. června 2018

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu