

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složené z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **CZ-Namar, s. r. o.,** se sídlem Švábky 238/8, Praha, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem., se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje,** se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 6. 2017, č. j. 57 A 111/2016 - 41,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2016, č. j. DSH/7590/16, ve věci spáchaného správního deliktu. podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu); toho se měl stěžovatel dopustit tím, že jako provozovatel motorového vozidla tov. zn. Porsche, RZ: X, v rozporu s § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu nezajistil, aby při užití tohoto vozidla na pozemních komunikacích byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem, neboť na podkladě oznámení Městské policie Plzeň, Dopravní skupiny MP bylo zjištěno, že dne 25. 6. 2014 v době nejméně od 07:55 hodin do 08:01 hodin neznámý řidič s uvedeným vozidlem zastavil a stál v Plzni, na pozemní komunikaci Sadů 5. května, před domem č. 44, po pravé straně ve směru jízdy od Veleslavínovy ulice směrem k Pražské ulici, v úseku označeném dopravní značkou B 28 (zákaz zastavení), kdy toto jednání vykazuje znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Prvoinstančním rozhodnutím byla stěžovateli podle § 125f odst. 3 zákona o silničním provozu, za současného využití § 125c odst. 4 písm. f) téhož zákona uložena pokuta ve výši 1.500 Kč a

uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl; proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu.

[2] Krajský soud neshledal žádnou žalobní námitku stěžovatele důvodnou; konstatoval, že z fotodokumentace, která je součástí správního spisu, je zjevné, že vozidlo stěžovatele se nacházelo na stejném místě, jako je zobrazeno vozidlo na fotografii, kterou k žalobě doložil stěžovatel. Ve výroku prvoinstančního rozhodnutí bylo uvedeno: „*dne 25. 6. 2014 v době nejméně od 07:55 hodin do 08:01 hodin neznámý řidič s uvedeným vozidlem zastavil a stál v Plzni, na pozemní komunikaci sadů 5. května, před domem č. 44, po pravé straně ve směru jízdy od Veleslavínovy ulice směrem k Pražské ulici, v úseku označeném dopravní značkou B 28 (zákaz zastavení), kdy toto jednání vykazuje znaky přestupku podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu*“. Dle krajského soudu místo skutku je definováno zcela jednoznačně, a to způsobem, který vylučuje zaměnitelnost s jednáním jiným; popisem místa skutku je rovněž vyloučeno, aby se vozidlo nacházelo na chodníku, jak tvrdil stěžovatel. Z výroku prvoinstančního rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že stěžovateli bylo vytýkáno, že v popsaném místě „*neznámý řidič s uvedeným vozidlem zastavil a stál*“. Popis skutku tak neskýtá oporu pro pochybnost o tom, zda bylo vytýkáno „*zastavení*“ nebo „*stání*“; vytýkáno bylo nerespektování dopravní značky "Zákaz zastavení" (č. B 28). Krajský soud shledal rozhodnutí žalovaného v souladu se zákonem.

[3] V kasační stížnosti stěžovatel především vznáší námitku prekluze. Odkazuje na § 112 odst. 1 zák. č. 250/2016 Sb. (dále jen „nový přestupkový zákon“), podle kterého „*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.*“ Z uvedeného lze dle stěžovatele dovodit, že na údajný přestupek by bylo nutné aplikovat nový přestupkový zákon, pokud by byla jeho úprava pro stěžovatele příznivější, a to nejen v řízení před správními orgány, ale též v řízení před správními soudy a podle názoru stěžovatele i v řízení před NSS. Stěžovatel zastává názor, že tomu tak je, neboť úprava lhůty k projednání přestupku je v tomto „novém“ zákoně zcela zásadně příznivější, neboť podle této úpravy již došlo k prekluzi v listopadu 2015, neboť prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno až dne 30. 3. 2016. Předtím sice došlo k vydání rozhodnutí prvého stupně již dne 23. 6. 2015, k tomuto rozhodnutí však nelze přihlížet (resp. nemohlo mít za následek přerušení lhůty), jelikož bylo následně v odvolacím řízení *ex tunc* zrušeno, tedy jako by nebylo nikdy vydáno. Stěžovatel konstatuje, že sice dle § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona „*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*“; toto ustanovení je však zcela zjevně protiústavní a vnitřně rozporné, neboť jeho citovaná druhá věta zcela vylučuje aplikaci věty první: „*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.*“ Tento rozpor nelze překonat ústavně konformním výkladem, a je proto na místě podat návrh na zrušení daného ustanovení pro rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

[4] Stěžovatel dále namítá, že výrok správního rozhodnutí je v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu, resp. je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť neobsahuje všechna právní ustanovení, podle kterých bylo rozhodováno; neobsahuje ani odkaz na pravidlo provozu, které mělo být řidičem porušeno [což je § 4 písm. c) zákona o silničním provozu a § 9 odst. 1 písm. hh) vyhlášky č. 30/2001 Sb.]. Namítá, že krajský soud se nijak nevypořádal s odkazovaným rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec, tento rozsudek považuje za přiléhavý, neboť se v zásadě jednalo taktéž o blanketní skutkovou podstatu dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu ve spojení s porušením taktéž do značné míry blanketního ustanovení [zde § 4 písm. c) silničního zákona, v citovaném rozsudku se jednalo o porušení § 5 odst. 1 písm. a) téhož zákona, „blanketnost" těchto norem je srovnatelná]. To, že je ve výroku uvedeno, že mělo dojít k porušení značky č. B 28, nijak dle stěžovatele neodpovídá na námitku, že došlo k porušení § 68 odst. 2 správního řádu (požadavky na právní kvalifikaci ve výroku), neboť, jak uvádí i krajský soud, nejedná se o právní kvalifikaci, ale o „skutkové popsání". Stěžovatel poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 6. 2017, č. j. 57A 21/2017 – 43, v němž tentýž senát složený zřejmě ze stejných soudců, vydal o pouhý den později rozsudek, ve kterém rozhodl ve stejné právní otázce, jakou nastolil stěžovatel, zcela opačným způsobem. Dle stěžovatele se jedná o porušení jeho legitimního očekávání, neboť soud by měl ve stejných věcech rozhodovat stejně.

[5] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí prvého stupně pro nedostatek důvodů, neboť správní orgán nijak neodůvodnil závěr, že řidič jeho vozidla zastavil a stál, a ani neodkázal na ustanovení, která tyto pojmy definují. Krajský soud neuvedl žádnou relevantní právní argumentaci, proč má být v pořádku, že správní orgán nijak nezmínil ustanovení obsahující definici „zastavení" a „stání", a ani nijak neodůvodnil svůj závěr, že byly tyto definice naplněny. Skutečnost, že se oba správní orgány shodly na tom, že se jednalo jak o zastavení, tak o stání, nic nemění na tom, že podle § 68 odst. 3 správního řádu musí odůvodnění rozhodnutí obsahovat též úvahy při výkladu použitých právních předpisů. V tomto případě je zjevné, že správní orgán užil pojmy „zastavení" a „stání" definované zákonem o silničním provozu, nijak však tato ustanovení nezmínil a ani se nezabýval obsahem jejich definic. Je tedy zřejmé, že je rozhodnutí prvého stupně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť právní závěry musí být přesvědčivě odůvodněny. Rovněž ani úvaha, že dopravní značka neumožňuje zastavení ani stání, je irelevantní, neboť pokud správní orgán klade výrokem za vinu zastavení i stání, musí řádně odůvodnit oba jednotlivé závěry.

[6] Stěžovatel namítá, že nebyl poučen o možnosti liberace dle § 125e odst. 1 silničního zákona, a dále tvrdí, že tento liberační důvod byl naplněn, neboť řidič se mu smluvně zavázal, že bude při řízení jeho vozidla dodržovat silniční zákon. K tomu krajský soud uvedl: *„Ustanovení § 125e odst. 1 zákona o silničním provozu je uvozeno slovy „Společná ustanovení o správních deliktech". V zákoně mu předchází ustanovení § 125c, uvozené slovy „přestupky", a ustanovení § 125d, uvozené slovy „Správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob". Ustanovení § 125e odst. 1 zákona o silničním provozu tak dopadá pouze na delikty podle § 125d zákona o silničním provozu. Již z toho důvodu, že ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu následuje teprve po ustanovení § 125e odst. 1, je aplikace ustanovení § 125e odst. 1 zákona o silničním provozu v případě žalobce vyloučena."* K této

úvaze stěžovatel namítá, že je naopak obvyklé, že společná (obecná) ustanovení předcházejí konkrétním skutkovým podstatám, z čehož lze dovozovat, že předmětná společná ustanovení se naopak nevztahují na správní delikty dle § 125d zákona o silničním provozu. Dle stěžovatele skutečnost, že skutková podstata dle § 125f zákona obsahuje dva zvláštní liberační důvody, neznamená, že je tím vyloučen obecný liberační důvod dle § 125e odst. 1 zákona o silničním provozu. Takový výklad není přípustný, neboť je méně příznivý než další logicky přípustný výklad, a totiž, že se jedná toliko o rozšíření liberačních důvodů (nelze pomíjet platnost zásady *in dubio mitius*). Pokud by takový výklad byl správný, znamenalo by to, že odpovědnost provozovatele vozidla není pouze objektivní, ale je dokonce absolutní, neboť je u něj vyloučen obecný liberační důvod, který je sice definován v § 125e odst. 1 zákona o silničním provozu, ale v různých obměnách jej lze nalézt téměř v každém zákoně, který zakotvuje skutkovou podstatu založenou na objektivní odpovědnosti, a vyplývá již z obecných právních zásad. Absolutní odpovědnost, tedy odpovědnost bez možnosti obecného liberačního důvodu, je zcela výjimečným institutem užívaným např. u odpovědnosti provozovatele zvlášť nebezpečného provozu, a není na místě užívat jej u zapůjčování osobních motorových vozidel, neboť zde není veřejný zájem ohrožen takovým způsobem, aby bylo legitimní omezení práva na obhajobu v takové míře, jakou představuje koncepce absolutní odpovědnosti. Absolutní odpovědnost ostatně ani nebyla záměrem zákonodárce, který vždy hovořil pouze o objektivní, a nikoliv o absolutní odpovědnosti. Celkově je údajná nepoužitelnost společných ustanovení dle § 125e uvedeného zákona na správní delikt provozovatele vozidla absurdní, neboť v praxi nečiní správním orgánům ani soudům např. žádný problém dovozovat z tohoto ustanovení lhůtu k projednání správního deliktu provozovatele vozidla (odst. 3), stejně jako příslušnost správního orgánu (odst. 4), nebo „právo“ na vybrané pokuty (odst. 6). Stěžovatel zastává názor, že příslušné orgány si nemohou z právních ustanovení vybírat pouze ta, která se jim „hodí“, ale jsou povinny vykládat právní předpisy konzistentně a mj. v souladu se zásadou *in dubio mitius*. Dle stěžovatele napadený rozsudek spočívá na nesprávném právním posouzení, neboť krajský soud zastal mylně názor, že liberační důvod dle § 125e odst. 1 zákona o silničním provozu nelze v řízení dle § 125f tohoto zákona uplatnit. Proto ani nemohl řádně posoudit důvodnost uplatněných žalobních námitek.

[7] Stěžovatel dále uvádí, že v žalobě rozsáhle namítal, proč je skutková podstata správního deliktu provozovatele vozidla protiústavní, k čemuž krajský soud uvedl, že nemá za to, že by tomu tak bylo, a dále se odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. 8 As 110/2015, který se zabýval smyslem předmětné právní úpravy, načež uvedl, že *„ani Nejvyšší správní soud neměl pochybnosti o souladu předmětné právní úpravy s ústavním pořádkem, neboť jinak by nemohl o kasační stížnosti rozhodnout.“* Dle stěžovatele však není přípustné, aby se soud vypořádal se žalobní námitkou pouze tím způsobem, že uvede, že s ní nesouhlasí, následně rozsáhle cituje z rozsudku jiného soudu, a uvede, že ani soud v citovaném rozsudku nedošel k závěru, že by příslušná námitka byla důvodná, když v citovaném rozsudku nebyla otázka nastolená touto žalobní námitkou (protiústavnost správního deliktu provozovatele vozidla) vůbec řešena. Stěžovatel nadto upozorňuje na to, že v současně době Ústavní soud projednává návrh na zrušení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu, který představuje základ skutkové podstaty správního deliktu provozovatele vozidla; navrhuje proto, aby bylo řízení přerušeno do vyřízení předmětného návrhu, neboť se jedná o předběžnou otázku.

[8] Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti ohledně námitky prekluze správního deliktu z důvodu nutnosti aplikace zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uvádí, že jeho rozhodnutí bylo vydáno dne 6. 9. 2016, tedy ještě před nabytím účinnosti nového zákona o odpovědnosti za přestupky, stejně tak krajský soud rozhodl ještě za účinnosti staré právní úpravy. Nelze tedy zrušit rozhodnutí žalovaného ani rozsudek krajského soudu, neboť postup správních orgánů resp. soudu v souladu se zákony platnými v době rozhodování nemůže zakládat nezákonnost rozhodnutí. Žalovaný nesouhlasí ani s úvahou stěžovatele, že by rozhodnutí správního orgánu, které bylo následně v odvolacím řízení zrušeno, nevedlo ke stavění promlčecí doby. Žalovaný je dále tohoto názoru, že řízení před správním soudem není pokračováním řízení o přestupku. Řízení o přestupku bylo v daném případě pravomocně ukončeno okamžikem nabytí právní moci žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání. Podle § 75 správního řádu soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. To je logické, neboť nelze spravedlivě po správním orgánu požadovat, aby pro případ, že bude někdy v budoucnu podána žaloba, postupoval podle právní úpravy, která v tu dobu nejen že není účinná, ale ještě ani neexistuje. Žalovaný se neztotožňuje ani se závěrem stěžovatele, že nebyla provedena dostatečná právní kvalifikace, byť lze připustit, že § 4 písm. c) zákona o silničním provozu byl uveden až v odůvodnění správního rozhodnutí, nesdílí však názor, že by měl být ve výroku rozhodnutí popř. v odůvodnění rozhodnutí uveden odkaz na § 9 odst. 1 písm. hh) vyhlášky č. 30/2001 Sb., neboť toto ustanovení, resp. vyhláška jako taková, žádnou právní povinnost řidiči nestanoví, pouze provádí technickou stránku provedení dopravních značek a jejich kategorizaci. Povinnost nezastavit ve vymezeném úseku neznámému řidiči nevznikla na základě vyhlášky, nýbrž na podkladě § 4 písm. c) zákona o silničním provozu a pokynu konkrétní dopravní značky zachycené ve fotodokumentaci a vymezené ve výroku rozhodnutí. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaný uvádí, že podrobnost argumentace správních orgánů je do značné míry odvislá od kvantity a kvality námitek uplatněných účastníkem řízení. Jestliže stěžovatel prostřednictvím svého zmocněnce byl v průběhu řízení buď zcela nečinný, nebo uplatňoval pouze typizované námitky týkající se nenařízení ústního jednání, neměl správní orgán nejmenšího důvodu se dopodrobna zabývat pojmy „zastavení“ a „stání“, neboť argumentace stěžovatele tímto směrem nikdy nesměřovala. Žalovaný se rovněž zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že liberační důvody uvedené v § 125e odst. 1 zákona o silničním provozu nelze aplikovat na správní delikty dle § 125f odst. 1 téhož zákona, neboť úprava liberačních důvodů v § 125f odst. 5 je speciální. Navíc aplikace § 125e odst. 1 (ve znění účinném do 30. 6. 2017) předpokládá, že provozovatel prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil, ve vztahu ke konkrétnímu řidiči a konkrétní jízdě. Předpokladem pro projednání správního deliktu dle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu však je, že řidič vozidla nebyl zjištěn. I z toho důvodu je aplikace liberačních důvodů obsažených v § 125e odst. 1 na správní delikty dle § 125f odst. 1 uvedeného zákona vyloučena. Na základě výše uvedených skutečností má žalovaný za to, že námitky stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti jsou nedůvodné, a proto navrhuje její zamítnutí.

[9] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných, zkoumal přitom, zda postup krajského soudu či

napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlédnout ex offo (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovateli, pokud se dovolává § 112 nového přestupkového zákona, nelze přisvědčit v jeho úvahách o možné prekluzi přestupku (resp. správního deliktu), který spáchal.

[12] Zásada obsažená v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod („*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“) platí zcela jistě v řízení správním bezvýhradně. Obecnou povinnost správních orgánů přihlédnout k zániku trestnosti zdůrazňoval již rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2003, č. j. 28 Ca 151/2002 - 34, č. 91/2004 Sb. NSS: „*Pokud nová právní úprava již původní skutkovou podstatu předmětného deliktu nepřevzala, zanikla* „trestnost“, *tj. v terminologii správního trestání - povinnost státního orgánu sankcionovat jednání, které původně bylo porušením povinnosti (*‚postižitelnost jednání‘*), a k vyvození odpovědnosti a uložení sankce již nemůže dojít.*“ Obdobně konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, č. 461/2005 Sb. NSS; dovodil, že povinnost použít pozdější pro pachatele příznivější právní úpravu mají v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod jak správní orgány, tak soudy: „*To, že žalobce se podle zjištění správních orgánů dopustil deliktu za účinnosti starého práva, ještě eo ipso neznamená, že mu také za tyto delikty podle starého práva může být bez dalšího uložena sankce. Takový názor by ve svých důsledcích znamenal, že tu může dojít k uložení trestu za něco, co nové právo vůbec nesankcionuje, a tedy i k přímému porušení zásady vyslovené v čl. 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod. Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudně postižitelnými) delikty, a delikty, které stíhají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu* […] *Pro české právo to pak znamená, že i ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním. Přijetí tohoto principu znamená, že nelze trestat podle práva starého v době účinnosti práva nového, jestliže nová právní úprava konkrétní skutkovou podstatu nepřevzala; analogicky to platí i tehdy, jestliže nová úprava stanoví mírnější sankce za stejné jednání.*“

[13] Otázkou, zda má rovněž správní soud v rámci řízení o žalobě, případně kasační stížnosti, zohlednit změnu právní úpravy, která nabyla účinnosti až po právní moci rozhodnutí o správním deliktu a která je zároveň pro pachatele správního deliktu příznivější, než právní úprava účinná v době spáchání správního deliktu, resp. účinná do pravomocného rozhodnutí správního orgánu, a tedy, zda se i v soudním řízení správním v rámci přezkumu rozhodnutí ve věcech správního trestání má použít zásada vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, která ukládá aplikovat pozdější právní úpravu, pokud je pro pachatele příznivější, se Nejvyšší správní soud zabýval v usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 5 As 104/2013 - 46, ze dne 16. 11. 2016;

soud v něm konstatoval: „*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.*“

[14] Nejvyšší správní soud v uvedeném unesení rozšířeného senátu tedy dospěl k závěru, že „*správní soudy, resp. soudy rozhodující ve správním soudnictví v I. stupni, tak mají sice roli retrospektivně přezkumnou, ale vlivem zvýšeného důrazu na naplnění všech stránek spravedlivého procesu o trestním obvinění plní spíše úlohu jakési „kvaziodvolací“ instance, která musí mít možnost sama napravit nepřípustný zásah do práv, byť takovýto zásah nebyl vůbec způsoben vadným postupem správního orgánu. Formální oddělení správního řízení a správního soudnictví traktované často myšlenkou, že správní soudnictví není pokračováním správního řízení, která je jinak vůdčím principem poměru obou procesů a rozdílných pravomocí správních orgánů a správních soudů, zde ustupuje požadavku ústavně souladného výkladu § 75 odst. 1 s. ř. s. s ústavními a mezinárodními předpisy aplikovanými ve věcech správního trestání splňujících charakteristiky trestního obvinění. Omezit nápravu křivd způsobených nepřihlédnutím k příznivější právní úpravě v těchto věcech pouze na případy, kdy se sám žalobce bude dožadovat moderace trestu, případně soud zruší rozhodnutí správního orgánu z jiného důvodu, by bylo nutné považovat za denegatio iustitiae ve zbylých případech. Rozšířený senát považuje svůj právní závěr za souladný s účelem a smyslem soudního řádu správního, a tedy existencí správního soudnictví, neboť jediným cílem správního soudnictví je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Ostatně ochrana základních práv a svobod je úkolem všech soudů (čl. 4 Ústavy).*“ Nutno tedy podotknout, že žalovaný ve svém vyjádření vycházel z nesprávných úvah, vyloučil-li zcela *per* § 75 s. ř. s. povinnost soudů aplikovat příznivější právní úpravu i poté, kdy správní rozhodnutí nabylo právní moci. V této kasační námitce lze v obecné rovině stěžovateli přisvědčit.

[15] Rozšířený senát však současně dodal, že výše vyslovené závěry neplatí pro Nejvyšší správní soud, neboť ten je orgánem rozhodujícím o *mimořádném* opravném prostředku. „*Rozhodnutí krajského soudu o žalobě je pravomocným výsledkem soudního přezkumu, včetně uplatnění plné jurisdikce. Proto v rámci řízení o kasační stížnosti již nemůže být zohledněna právní úprava, která by nabyla účinnosti poté, co právní moci nabylo rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti bez ohledu na uplatněné kasační námitky ex offo přezkoumá, zda bylo správně aplikováno právo v předcházejících řízeních. Je tedy i povinen se zabývat právním stavem a jeho případnými změnami nastalými až do okamžiku rozhodování krajského soudu a zkoumat v rámci kasačního přezkumu, zda krajský soud dostál své vlastní povinnosti zkoumat tuto otázku před svým rozhodnutím.*“

[16] Pro posouzení otázky aplikace nového přestupkového zákona v otázce zániku trestnosti, je třeba vycházet s obsahu správního spisu a průběhu správního řízení. Ze spisu vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 27. 6. 2016 a stěžovateli bylo doručeno dne 9. 9. 2016; pravomocným se tedy stalo před účinností nového přestupkového zákona; přechodná ustanovení nového přestupkového zákona proto na řízení před žalovaným nedopadají. Na tom nic nemění ani předchozí zrušení

prvého vydaného rozhodnutí, neboť „veškerá“ rozhodnutí ve věci spáchaného přestupku (správního deliktu) byla vydána za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Krajský soud rozhodoval dne 26. 6. 2017, tedy rovněž před účinností nového přestupkového zákona (od 1. 7. 2017); nebyl proto povinen přihlížet v intencích závěrů vyslovených v usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 5 As 104/2014 (viz výše) k § 112 nového přestupkového zákona, čehož se stěžovatel domáhá.

[17] K námitkám stran hmotněprávního posouzení protiprávního jednání stěžovatele Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud se podrobně zabýval veškerými námitkami stěžovatele a z hlediska jejich vypořádání mu nelze ničeho vyčíst. Jeho úvahy a závěry mají oporu ve správním spise. Lze s krajským soudem bez výhrad souhlasit s tím, že v řízení bylo prokázáno, že vytýkaného protiprávního jednání se stěžovatel dopustil, v rozhodnutí o správním deliktu byl skutek jednoznačně co do místa spáchání popsán a vymezen tak, že nemohlo dojít k jeho zaměnitelnosti. Rovněž jeho právní kvalifikace je jednoznačná a je zřejmé, porušení jaké povinnosti a dle kterých právních předpisů se stěžovatel dopustil; při posouzení této otázky krajský soud nikterak nevybočil z relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu, která je (na rozdíl od judikatury krajských soudů, které se stěžovatel dovolává) pro krajské soudy závazná. Ohledně námitky nedostatečné právní kvalifikace správního deliktu ve výroku rozhodnutí Nejvyšší správní soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2017, č. j. 4 As 165/2016 - 46, v němž zdejší soud konstatoval: „*Pokud správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takovéhoto pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl,* a *jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.*“ V nyní posuzované věci bylo ve výroku prvostupňového rozhodnutí uvedeno ustanovení, které porušil provozovatel vozidla (§ 10 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích), skutková podstata správního deliktu, kterou svým jednáním naplnil (§125f odst. 1), a skutková podstata přestupku, jehož znaky vykazuje jednání nezjištěného řidiče [§ 125c odst. 1 písm. k)]. Ve výroku rozhodnutí nebylo uvedeno ustanovení, které neznámý řidič svým jednáním porušil. Na rozdíl od věci posuzované rozšířeným senátem, v nyní posuzované věci bylo porušené ustanovení [§ 4 písm. c) zákona o silničním provozu] uvedeno v odůvodnění rozhodnutí (viz str. 6 rozhodnutí správního orgánu I. stupně) i v odůvodnění příkazu, jímž bylo zahájeno řízení. Rovněž skutek byl ve výroku rozhodnutí nezaměnitelně vymezen, na rozdíl od věci posuzované rozšířeným senátem. Neuvedení § 4 písm. c) zákona o silničním provozu ve výroku rozhodnutí je tedy vadou, která však s ohledem na výše uvedené skutečnosti není takové intenzity, aby odůvodňovala zrušení rozhodnutí. Hodnocení postupu krajského soudu v jiné stěžovatelem odkazované věci nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu při neznalosti skutkového i právního stavu věci posuzovat.

[18] Nejvyšší správní soud se rovněž shoduje s názorem krajského soudu stran aplikace § 125e, resp. § 125f zákona o silničním provozu. Podle § 125e odst. 1 zákona o silničním provozu (ve znění do 30. 6. 2017): „*Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže*

prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.“ Podle § 125f odst. 5 zákona o silničním provozu (ve znění do 30. 6. 2017): „*Provozovatel vozidla za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že v době před porušením povinnosti řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích a) bylo vozidlo, jehož je provozovatelem, odcizeno nebo byla odcizena jeho tabulka s přidělenou státní poznávací značkou, nebo b) podal žádost o zápis změny provozovatele vozidla v registru silničních vozidel.*“ Již z prosté systematiky zákona vyplývá, že § 125f nazvaný „správní delikt provozovatele vozidla“, obsahující v odst. 5 samostatnou úpravu odpovědnosti, je *lex specialis* k § 125e – obecná ustanovení o správních deliktech. Stěžovatel byl shledán vinným ze spáchání speciálního správního deliktu, jehož se mohla dopustit nikoli každá fyzická či právnická osoba, ale pouze provozovatel vozidla. Správní orgány proto zcela správně postupovaly dle § 125f zákona o silničním provozu, přitom nikterak nepochybily, pokud stěžovatele nepoučily o možnosti exkulpace. Bylo pouze na stěžovateli, aby prokázal, že zde existovaly skutečnosti, které by jeho odpovědnost za správní delikt z důvodů uvedených v § 125f odst. 5 zákona vyloučily; krajský soud se vytýkané nezákonnosti aprobací postupu žalovaného nedopustil. Nejvyšší správní soud neshledal pochybení krajského soudu ani v tom, pokud k námitce stěžovatelem tvrzené protiústavnosti skutkové podstaty správního deliktu odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se již touto námitkou zabývala, pokud se s ní ztotožnil.

[19] Nejvyšší správní soud k námitkám stěžovatele stran nepřípustnosti absolutní odpovědnosti provozovatele vozidla odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16, ze dne 16. 5. 2018, kterým Ústavní soud zamítl návrh Krajského soudu v Ostravě na zrušení § 10 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 297/2011 Sb., a na vyslovení protiústavnosti § 125f odst. 1 tohoto zákona, ve znění účinném do 30. června 2017. V něm ústavní soud mimo jiné konstatoval: „*Odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 30. června 2017, je věcně opodstatněna tím, že právě na provozovateli vozidla, kterým je buď vlastník, nebo jiná osoba se souhlasem vlastníka, zpravidla závisí, kdo vozidlo užívá. Protože provozovatel vozidla odpovídá za správní delikt bez ohledu na zavinění, jeho odpovědnost primárně neslouží potrestání řidiče, který porušil některou z povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích. Vůči řidičům má působit zejména preventivně, aby se porušování těchto povinností do budoucna nedopouštěli. Předpokládá se, že provozovatel vozidla ví, kdo v době spáchání přestupku podle zákona o silničním provozu užil jeho vozidlo, jakož i že má zájem domoci se po řidiči náhrady zaplacené pokuty, respektive určené částky, případně, že bude na řidiče v rámci vzájemných vztahů působit jiným způsobem tak, aby se porušení povinnosti neopakovalo, včetně možnosti zamezit mu v dalším užívání vozidla. Pokud by provozovatel vozidla na porušování povinností řidiče nebo pravidel provozu na pozemních komunikacích adekvátně nereagoval, vystavil by se riziku, že v budoucnu sám ponese případné další sankční následky.(...) Správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 30. června 2017, zasahuje výlučně do vlastnického práva provozovatele vozidla podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. S obviněním ze spáchání tohoto deliktu není spojen žádný významný zásah do osobnostních práv obviněného, který by se například v podobě určitého stigmatizujícího působení dotýkal jeho jména a dobré*

pověsti. Pokuta, respektive určená částka, sice nepřímo umožňuje potrestání porušení povinností řidiče a pravidel provozu na pozemních komunikacích, vzhledem k objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla má však spíše regulační funkci ve vztahu k jednání účastníků silničního provozu. Tím vším se tento správní delikt liší od některých jiných správních deliktů, u nichž uznání vinným vypovídá o určitém společensky škodlivém jednání obviněného, což prostor pro jakoukoliv formu objektivní odpovědnosti podstatně zužuje.(...) Zásada presumpce neviny podle čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nebrání objektivní odpovědnosti za správní delikt. Jde o procesní zásadu vztahující se k trestnímu řízení, respektive k řízení o trestním obvinění, z níž samotné však neplynou omezení pro stanovení skutkových podstat trestných činů či správních deliktů. Takováto omezení lze naopak – v závislosti na povaze deliktu i právních následcích, které jsou spojeny s jeho spácháním – dovozovat z jiných ústavně zaručených základních práv a svobod. Právě takto dotčená základní práva, a nikoliv zásada presumpce neviny, jsou rozhodujícím kritériem přípustnosti objektivní odpovědnosti za správní delikt.(...) Samotná možnost provozovatele vozidla vyhnout se stíhání pro správní delikt podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 30. června 2017, označením řidiče vozidla, která je důsledkem subsidiarity tohoto správního deliktu k přestupku řidiče, ještě nezakládá právní či faktickou překážku uplatnění práva odepřít výpověď pro nebezpečí trestního stíhání jeho nebo jeho osoby blízké podle čl. 37 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Každý z těchto správních deliktů sleduje jiný účel. Zatímco subjektivní odpovědnost řidiče za přestupek je následkem jeho protiprávního jednání, objektivní odpovědnost provozovatele vozidla za správní delikt je výrazem jeho širší odpovědnosti jako vlastníka vozidla, respektive osoby, která vozidlo se souhlasem jeho vlastníka provozuje. Zákon může stanovit provozovateli vozidla povinnosti k zajištění účinné regulace silničního provozu, kterou si vyžaduje masivní využívání motorových vozidel, s nímž jsou přirozeně spojena některá nebezpečí pro životy, zdraví a majetek lidí. Každý, kdo se rozhodne opatřit si vozidlo, si musí být těchto povinností vědom.“

[20] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky stěžovatele důvodné, proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému žádné náklady v řízení o kasační stížnosti přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. července 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu