

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **V. K.,** zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina,** se sídlem Žižkova 57, Jihlava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 1. 2018, č. j. 53 A 5/2017 - 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Pelhřimov (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 1. 3. 2016, č. j. OVV/2230/2015 D-1037/15, byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Přestupku se měl dopustit z nedbalosti tím, že dne 6. 11. 2015 v době od 14:19 do 14:20 hod. řídil v obci Kamenice nad Lipou, okr. Pelhřimov na pozemní komunikaci v ul. Pelhřimovská ve směru od silnice I. třídy č. 34 osobní motorové vozidlo značky VW Vento RZ X a za jízdy nebyl připoután bezpečnostním pásem, čímž porušil § 6 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu. Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 2 300 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 2. 2017, č. j. KUJI 15560/2017, rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že opravil nesprávný odkaz na ustanovení zákona ve výroku č. II a v odůvodnění napadeného rozhodnutí, která se týkala určení druhu a výměry sankce a další zřejmé nesprávnosti v psaní. Ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) zamítl shora označeným rozsudkem. Krajský soud nepřisvědčil námitce, že došlo k zániku odpovědnosti žalobce za přestupek. V době spáchání přestupku již byl účinný § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále též jen „novela“), a proto nemohla být aplikována původní právní úprava. Žalovaný nepochybil, když neprovedl opakovaný výslech zasahujícího policisty, spolujezdkyně a účastnickou výpověď žalobce. Ač byl žalobce řádně předvolán k ústnímu jednání, on ani jeho zástupce se bez náležité omluvy nedostavili a nebyli přítomni provedenému dokazování včetně výslechů zasahujících policistů. Jejich výpovědi jsou přitom věrohodné, konzistentní, bez vnitřních rozporů a není důvod o jejich pravdivosti pochybovat. Žalobce svými tvrzeními nevnesl důvodné pochybnosti o okolnostech spáchání přestupku. Skutečnost, že žalobce ze své vlastní vůle nerealizoval svá procesní práva a nedostavil se k nařízenému ústnímu jednání nelze přičítat k tíži správního orgánu. Právě tam mohl žalobce klást svědkům otázky a konfrontovat je se svými tvrzeními. Žalobce svá tvrzení o zaujatosti svědků nijak nedoložil. Není ani zřejmé, z čeho usuzuje, že technická kontrola vozidla zasahujících policistů měla šikanózní charakter. Z fotodokumentace je zřejmé, že pneumatiky jeho vozidla byly popraskané. Stav pneumatik, který byl seznatelný pouhým zrakem, byl nepochybně důvodem k provedení technické kontroly. Okolnost, že ke kontrole došlo poté, kdy žalobce odmítl řešit věc v blokovém řízení, sama o sobě nezpochybňuje nestrannost policistů při kontrole, která nadto nebyla nijak nestandardní. Z postupu policistů nelze usoudit na jejich neobvyklou horlivost či důkladnost při kontrole. Nedůvodná je rovněž námitka směřující do neprovedení důkazu výslechem spolujezdkyně. Ze svědeckých výpovědí zasahujících policistů vyplývá, že žalobce byl v předmětném okamžiku ve vozidle sám. To potvrzuje i fotodokumentace. Žalobce mohl na existenci svědkyně poukázat ve vyjádření v tiskopisu oznámení přestupku sepsaném na místě, přivolat další hlídku, která by přítomnost svědkyně potvrdila nebo navrhnout její výslech na ústním projednání přestupku. To neučinil. Jeho tvrzení o existenci dalšího svědka se tedy jeví jako účelové. Nelze přisvědčit ani námitce, že by výše pokuty byla opřena o jedinou, navíc nepřípustnou, okolnost. Obsah výpisu z evidenční karty řidiče, který byl hodnocen při posuzování osoby pachatele, jednoznačně prokazuje sklony žalobce porušovat pravidla silničního provozu v dlouhodobém časovém horizontu. V letech 2008 až 2013 žalobce spáchal celkem 8 přestupků, v pěti letech předcházejících spáchání přestupku byl za porušení stejného ustanovení zákona trestán celkem třikrát, přičemž v roce 2013, tj. dva roky před spácháním projednávaného přestupku, mu byla dvakrát uložena sankce ve výši 2 000 Kč. Uložená sankce má mít výchovný charakter a

tomuto požadavku vyhovuje. Z uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítá nesprávné posouzení prekluze přestupku. Čl. XXVI novely, kterou byl změněn § 20 přestupkového zákona, obsahuje dělenou účinnost. Změna § 20 nabyla účinnosti dne 1. 10. 2015, přechodné ustanovení k § 20 nicméně výslovně stanoví, že novelizované znění § 20 se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. až ode dne 1. 10. 2016, kdy nabyla účinnosti novela jako celek. Novela tedy obsahuje dvě rozporná pravidla účinnosti. Tento nežádoucí konflikt je třeba vyřešit pomocí principu přednosti zvláštního ustanovení před obecným. Zvláštním je tu přechodné ustanovení, které upravuje výhradně účinnost změny § 20 na rozdíl od čl. XXVI, který upravuje účinnost celého zákona. Při přijetí výkladu krajského soudu by bylo přechodné ustanovení obsoletní. Zohlednit je třeba i princip, že v pochybnostech se uplatní výklad příznivější pro obviněného. Zákonodárce zjevně učinil chybu, když nevyjmul článek měnící § 20 z výčtu ustanovení, na něž dopadla dřívější účinnost zákona. Krajský soud tuto námitku řádně nevypořádal, když nezvážil výkladové varianty příznivější pro stěžovatele.

[5] Dále stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně vyhodnotil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav. Jeho závěr nereflektuje skutečnost, že stěžovatel věrohodnost svědků zpochybnil. Zasahující policisté měli zájem stěžovatele poškodit a nejsou nestranní. K prokázání tohoto tvrzení stěžovatel navrhl tři důkazy. O jeho pravdivosti svědčí rovněž výpověď policistů, kteří potvrdili, že se se stěžovatelem osobně znají a skutečnost, že kontrola technického stavu vozidla proběhla až poté, co stěžovatel odmítl podepsat pokutový blok. Jednalo se zjevně o „mstu“ za to, že stěžovatel odmítl vyřešit věc v blokovém řízení. Správní orgány však neprovedly důkazy, které by prokazovaly, že měl zapnutý bezpečnostní pás a že vůči němu policisté vykazovali zvláštní horlivost. Nebyly dány důvody pro odmítnutí svědecké výpovědi spolujezdkyně. Skutečnost, že úřední záznam ani fotodokumentace nezachycují přítomnost spolujezdce, neznamená, že by žádný spolujezdec na místě nebyl. Bylo by tomu jistě jinak, kdyby policisté vyfotili vozidlo za jízdy či bezprostředně po jeho zastavení. Není relevantní, že policisté přítomnost spolujezdce popřeli. Pokud byly dány důvody, pro které lze usuzovat na jejich podjatost, logicky přítomnost svědka zapřeli. Tím, že správní orgán odmítl vyslechnout svědka, protože se na místě nenacházel, presumoval předem nepravdivost jeho výpovědi. Neodpovídá realitě běžného života, aby obviněný sepisoval přítomné svědky do oznámení přestupku. Důkazní návrhy se předkládají až správnímu orgánu. Moment, kdy stěžovatel navrhl svědka, byl logický. Tento měl popřít nepravdy tvrzené policisty. Krajský soud rovněž nesprávně posoudil zákonnost uložené pokuty. Správní orgán při stanovení její výše přihlédl pouze k přitěžující okolnosti spočívající v recidivě jednání, jehož odsouzení již bylo zahlazeno. Navíc k ní přihlédl opakovaně, čímž porušil zákaz dvojího přičítání. Rozhodnutí o sankci je nepřezkoumatelné.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti.

[9] Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu posuzující orgán vyšel a jak o něm uvážil. Povinností soudu je řádně se vypořádat se žalobní argumentací (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45 atp.). Tyto požadavky dopadají i na rozhodnutí správních orgánů. I jejich povinností je řádně vypořádat námitky účastníků řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, ze dne ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012 - 41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013 - 25 atp.).

[10] V projednávaném případě Nejvyšší správní soud takové vady neshledal.

[11] Nepřezkoumatelností netrpí ani předcházející rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně. Z odůvodnění obou správních rozhodnutí, která tvoří jeden celek, je zcela zřejmé, na základě jakých úvah správní orgány dospěly k závěru o výši pokuty. Rozhodnutí žalovaného tak není nepřezkoumatelné.

[12] Krajský soud svůj rozsudek dostatečně odůvodnil a vypořádal všechny žalobní námitky. Jeho rozsudek je přehledně zpracovaný a podrobně se zabývá všemi stěžovatelovými námitkami. Napadený rozsudek rovněž vyhovuje výše uvedeným kritériím přezkoumatelnosti.

[13] Stěžovatel rovněž namítá vady řízení před správním orgánem. Hlavní stížní námitkou je v tomto ohledu názor stěžovatele, že v posuzovaném případě již uplynula prekluzivní lhůta k projednání přestupku stanovená v § 20 zákona o přestupcích. Dle stěžovatele je totiž na přestupek, který byl spáchán dne 6. 11. 2015, nutné aplikovat § 20 zákona o přestupcích, ve znění účinném před změnou provedenou novelou.

[14] Ve znění před novelou stanovil § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, že *[p]řestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.* Pokud by tedy byl na přestupek stěžovatele aplikován § 20 ve znění před novelou, uplatnila by se na něj jednoletá prekluzivní lhůta.

[15] Novelou byly do § 20 zákona o přestupcích vloženy nové odstavce 2 a 3, které znějí: *[b]ěh lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 se přerušuje zahájením řízení o přestupku, jakož i vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu o uložení pokuty, přerušuje se běh lhůty jeho doručením* a *[p]řerušením běhu lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 začíná běh nové lhůty pro projednání přestupku; přestupek však nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky.*" Novela tedy zavedla institut přerušení běhu prekluzivní lhůty. V důsledku vyjmenovaných skutečností se běh jednoleté prekluzivní doby přeruší a tato začne běžet znovu. Zároveň je však stanovena objektivní prekluzivní lhůta dvou let, jejichž uplynutím zanikne odpovědnost pachatele za přestupek.

[16] Čl. XXVI upravuje účinnost novely tak, že tato nabývá účinnosti prvním dnem čtrnáctého kalendářního měsíce následujícího po jejím vyhlášení (1. 10. 2016). Výjimkou je mj. čl. I bod 6, na jehož základě došlo ke změně § 20 a který nabývá účinnosti již prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení novely (1. 10. 2015). Přechodné ustanovení, upravené v čl. II bod 3 novely pak stanoví, že *[u]stanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, o přerušení běhu lhůty zahájením řízení se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*

[17] Dle stěžovatele z čl. XXVI ve spojení s čl. II bodem 3 novely vyplývá, že § 20 ve znění novely bude aplikován až na přestupky spáchané ode dne nabytí účinnosti celé novely, tedy ode dne 1. 10. 2016. Tento závěr stěžovatel opírá o skutečnost, že přechodné ustanovení hovoří o *nabytí účinnosti tohoto zákona*, tj. zákona jako celku. Stejnou formulaci (*nabytí účinnosti tohoto zákona*) pak používá i důvodová zpráva ve vztahu k úpravě přerušení prekluze přestupku.

[18] Nejvyšší správní soud se k otázce účinnosti § 20 zákona o přestupcích ve znění novely již vyjádřil v rozsudku ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 278/2016 - 39, kde uvedl následující: „*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.*" Třetí senát tedy dospěl k závěru, že novelizované znění § 20 zákona o přestupcích se použije již ode dne 1. 10. 2015, nikoliv teprve 1. 10. 2016, jak dovozuje stěžovatel. Nejvyšší správní soud posoudil argumenty stěžovatele, avšak neshledal důvod se od závěrů citovaného rozsudku odchýlit.

[19] Stěžovatel založil svou argumentaci na tom, že na základě jazykového výkladu je třeba konstatovat existenci dvou rozporných pravidel stran účinnosti. Zatímco podle čl. XXVI novely nabývá změna § 20 zákona o přestupcích účinnosti dne 1. 10. 2015, dle čl. II bodu 3 novely (přechodné ustanovení) lze novelizované znění § 20 aplikovat až po 1. 10. 2016. Gramatický výklad však k takovému závěru nevede.

[20] Čl. XXVI novely upravující účinnost jednotlivých ustanovení stanoví: „*Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem čtrnáctého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení, s výjimkou ustanovení čl. I bodů 3 až 8, 11 až 16, 17, 18, 23 až 25 a 29, čl. III bodů 1,*

4 až 32, 34 až 40, čl. IV a čl. XII bodu 3, která nabývají účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.“ Změna § 20 zákona o přestupcích je upravena v čl. I bodu 6 novely. Není tedy pochyb o tom, že samotné novelizované znění § 20 nabylo účinnosti již dne 1. 10. 2015. Údajný rozpor dle stěžovatele způsobuje čl. II bod 3 novely upravující přechodné ustanovení k § 20. Stěžovatel však přehlíží, že 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 nepotvrzuje názor stěžovatele o rozporu citovaných ustanovení, neboť 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.

[21] Při akceptaci závěru jazykového výkladu (absence přechodných ustanovení ke změně § 20 zákona o přestupcích v období od 1. 10. 2015 do 30. 9. 2016) je nutné vyřešit použití § 20 v novelizovaném znění za pomoci obecných zásad vztahujících se k aplikaci právních norem. Zejména je nutné zohlednit zákaz retroaktivity, který je zakotven v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Ten stanoví, že *[t]restnost 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*. Problematikou zákazu retroaktivity ve vztahu k ostatním právním odvětvím se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, kde zdůraznil, že *„[k]e znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo. Tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu. Tento zákaz, který je pro oblast trestního práva hmotného výslovně formulován v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, lze pro ostatní právní oblasti dovodit z čl. 1 Ústavy ČR.*“ Uvedený závěr Ústavní soud zopakoval v nálezu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, v němž konstatoval, že zákaz retroaktivity *„nelze vztahovat jen na činy kvalifikované jako "trestné" právem smluvních států Úmluvy, ale na všechny činy, při nichž je fyzická nebo právnická osoba vystavena riziku trestu, který svou povahou a stupněm závažnosti všeobecně spadá do trestní oblasti"*. V souladu s judikaturou Ústavního soudu je pak nutné zákaz retroaktivity vztahovat nejen na oblast trestního práva, ale mj. také na oblast správního trestání. V souladu se zásadou zákazu retroaktivity pak není možný retroaktivní výklad norem upravujících správní trestání. Ustanovení § 20 zákona o přestupcích upravuje oblast správního trestání, přičemž má hmotněprávní účinky spočívající v prekluzi přestupkového jednání.

[22] 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, jak dovozuje stěžovatel. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. zejména nález ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96, nález ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 a nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10), zákaz retroaktivity se uplatní rozdílně v závislosti na tom, zda se v konkrétním případě změny právní normy jedná o pravou nebo nepravou retroaktivitu. Obecně platí, že zatímco pravá retroaktivita je přípustná pouze výjimečně, v případě nepravé retroaktivity je zásadou její přípustnost. Přechodné ustanovení k § 20 stanoví, že pravidlo o přerušení běhu lhůty zahájením řízení se použije pouze u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Vylučuje tedy nejen pravou, ale i nepravou retroaktivitu. Pokud by v novele citované přechodné ustanovení upraveno nebylo, nabízela by se nutně otázka, zda se nová pravidla o přerušení běhu lhůty pro projednání přestupku uplatní i na lhůty již započaté, avšak ke dni jejich účinnosti neskončené. Přípustnost takového časového působení norem na běh lhůty ostatně potvrdil pro oblast daní Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 9. 2015, Pl. ÚS 18/14. Při akceptaci závěru jazykového výkladu (absence přechodných ustanovení ke změně § 20 zákona o přestupcích v období od 1. 10. 2015 do 30. 9. 2016) má tedy přechodné ustanovení v novele z uvedeného důvodu své nezadatelné místo.

[23] Odhlédnout zde nelze ani od specifické povahy přechodných ustanovení. Ta upravují pravidla pro aplikaci nových ustanovení na právní vztahy. Vztah přechodných ustanovení k normě, jejíž aplikaci upravují, je v podstatě akcesorický. Jejich smyslem je řešení případných střetů staré a nové právní normy za účelem ochrany právní jistoty. Vychází přitom z výše uvedené zásady zákazu retroaktivity. Přechodná ustanovení jsou nezbytná zejména za situace, kdy by jejich absence mohla mít vliv na právní vztahy vzniklé před účinností nového ustanovení. 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 nebo 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).

[25] Pro úplnost lze dodat, že výše uvedené závěry rovněž korespondují s úmyslem zákonodárce vyjádřeným v důvodové zprávě k novele, konkrétně v její části vztahující se k přechodným ustanovením: *„Řízení o přestupcích, která nebyla pravomocně skončena před nabytím účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Jde o*

standardní ustanovení řešící konflikt mezi stávající procesní úpravou a nově navrhovanou úpravou. Skutečnost, že do evidence přestupků budou zapisovány až přestupky spáchané po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, odpovídá primárnímu cíli této etapy zřizování centrální evidence přestupků, kdy mají být evidovány především ty přestupky, jejichž opakované spáchání bude přísněji postihováno. Obdobně úprava přerušení promlčení přestupku se bude aplikovat pouze v případě přestupků spáchaných po účinnosti tohoto zákona." Důvodová zpráva vysvětluje rozdělení účinnosti jednotlivých ustanovení novely následovně: „*Poměrně dlouhá doba legisvakance nutná pro zavedení evidence přestupků se navrhuje v návaznosti na předpokládaný harmonogram realizace technického řešení (viz přiložená tabulka, kdy „T" je okamžik uzavření smlouvy s dodavatelem, což se odhaduje do 4 měsíců od publikace návrhu zákona ve Sbírce zákonů). Nabytí účinnosti je proto v návrhu rozděleno. Některé změny provedené v zákoně o přestupcích a zákoně o Rejstříku trestů, které se přímo neváží na evidenci přestupků, nabudou účinnosti dříve.*"

[26] Z uvedeného je zřejmé, že pozdější účinnost zákonodárce stanovil pro ustanovení týkající se zavedení Rejstříku trestů, a to s ohledem na technickou náročnost faktického vytvoření tohoto rejstříku. Naopak pro ustanovení, která nejsou na technické vytvoření Rejstříku trestů nijak navázána, zákonodárce zjevně stanovil účinnost dřívější. Změna § 20 zákona o přestupcích nepochybně představuje ustanovení, na něž existence či neexistence Rejstříku trestů nemá žádný vliv. Je proto zřejmé, že úmyslem zákonodárce nebylo účinnost novelizovaného znění § 20 odsouvat až na 1. 10. 2016. Uvedenému závěru ostatně odpovídá rovněž systematika novely, která v čl. II rozlišuje jednotlivá přechodná ustanovení. Z tohoto členění je zřejmý důraz na posunutí účinnosti ustanovení vztahujících se k evidenci přestupků v Rejstříku trestů. Cílem zákonodárce evidentně bylo, aby § 20 nabyl účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení novely, tedy dne 1. 10. 2015.

[27] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod se od závěru výše citovaného rozsudku třetího senátu odchýlit. Jelikož krajský soud posoudil otázku zániku odpovědnosti za přestupek správně, je tato kasační námitka nedůvodná.

[28] Další vadou, kterou stěžovatel namítá, je nedostatečné zjištění skutkového stavu, neboť žalovaný k odvolací námitce neprovedl stěžovatelem navrhované důkazy. Konkrétně výslech P. D., která měla být spolujezdkyní stěžovatele.

[29] Správní orgán I. stupně provedl ve věci standardní dokazování, odpovídající typu projednávaného přestupku. Opatřil přitom standardní sadu důkazů, nezbytných (a obvykle postačujících) pro zjištění skutkového stavu věci (oznámení přestupku, úřední záznam, výpis z evidence řidičů, CD s fotodokumentací vozidla, mapa místa spáchání přestupku a výslechy svědků pprap. T. B. a pprap. J. T.). Své posouzení opřel především o dvě obsahově zcela konzistentní svědecké výpovědi zasahujících policistů, jejichž věrohodnost nebyla v průběhu správního řízení nijak zpochybněna (srov. například rozsudky tohoto soudu ze dne 27. 9. 2007, č. j. 4 As 19/2007 - 114, či ze dne 21. 9. 2011, č. j. 2 As 52/2011 - 47). Ve věci přitom nevyplynuly žádné další skutečnosti, jež by nasvědčovaly nutnosti provádět další dokazování.

[30] Stěžovatel a jeho zástupce zůstali po dobu správního řízení pasivní. Nezúčastnili se ústního projednání přestupku, zástupce ani nepředložil avizované vyjádření. Teprve v odvolání stěžovatel předestřel jiný skutkový příběh, než který vyplynul z dosavadního dokazování, a k prokázání svého tvrzení navrhl důkazní prostředky. Konkrétně stěžovatel tvrdil, že přestupek nespáchal, že se jedná o falešné obvinění zasahujících policistů, neboť s pprap. B. měl již několikrát konflikt a z tohoto důvodu jej podrobuje opakovaným silničním kontrolám, a zároveň k prokázání uvedených tvrzení navrhl provést mimo jiné důkaz svědeckou výpovědí P. D., která byla spolujezdkyní. Žalovaný však verzi stěžovatele neuvěřil a jeho návrhy k provedení dalšího dokazování neakceptoval.

[31] Stěžejní v nyní projednávané věci je tedy otázka, zda stěžovatelova argumentace uplatňovaná během odvolacího správního řízení založila důvodné pochybnosti, že se skutek, který mu byl kladen za vinu, odehrál jinak, než jak bylo zjištěno správním orgánem I. stupně, a zda tedy žalovaný měl provést stěžovatelem navržené důkazy, a nikoli je odmítnout.

[32] Při úvahách o důvodnosti či nadbytečnosti provedení důkazních návrhů je třeba vycházet z celého kontextu věci. Především nelze odhlédnout od skutečnosti, že jiná skutková verze posuzované věci byla stěžovatelem prvně uplatněna až v podaném odvolání, ačkoliv mohla být namítána dříve. Stěžovatel byl trestán za přestupek spadající mezi přestupky pozorovatelné pouhým okem, pro které je typické dokazování svědeckou výpovědí. I pokud by Nejvyšší správní soud přistoupil na argumentaci, že ve vypjaté situaci na místě přestupku nebyl stěžovatel schopen zajistit zaznamenání přítomnosti svědkyně, nebyl dán žádný důvod neuplatnit klíčový důkaz svědčící o jeho nevinně před správním orgánem I. stupně. Zejména pak za situace, kdy stěžovatel tvrdí, že byl ze strany zasahujících policistů podroben šikanóznímu jednání. Ostatně rovněž tuto argumentaci stěžovatel uplatnil až v odvolání. Za této situace se obrana tohoto typu, předestřená obviněným až v pozdějším stádiu správního řízení, může jevit (a v dané věci se také jeví) dle kontextu věci jako nepřesvědčivá a účelová (srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 As 25/2013 - 23, ze dne 8. 12. 2016, č. j. 5 As 206/2016 - 37, ze dne 21. 2. 2017, č. j. 2 As 214/2016 - 24, nebo ze dne 23. 8. 2018, č. j. 3 As 203/2017 - 29).

[33] Věrohodnost žalobcovy obrany snižuje nejen to, že ji poprvé v konkretizované podobě uplatnil až v odvolání, ale i to, že z obsahu spisového materiálu vůbec nevyplývá, že by v době spáchání přestupku byla ve vozidle jiná osoba, která by byla sto podat k věci, jejíž průběh vnímala bezprostředně svými smysly, jakoukoliv výpověď. Postup stěžovatele tak působí značně účelově, neboť si až v rámci odvolání „vzpomíná“, že ve vozidle nebyl sám. Za situace, kdy ostatní důkazy (zejména fotodokumentace, výpovědi svědků, potažmo oznámení přestupku) nesvědčí o tom, že se na místě stěžovatelem uváděná osoba skutečně nacházela, lze s ohledem na výše uvedené akceptovat závěr o nadbytečnosti provedení této svědecké výpovědi.

[34] Stěžovatel v této souvislosti namítal též nesprávné vyhodnocení výpovědí zasahujících policistů, jejichž věrohodnost zpochybňuje provedení technické kontroly až poté, co odmítl projednat přestupek na místě. Dle stěžovatele se jedná o totožnou situaci, proti které se již Nejvyšší správní soud vymezil v rozsudku ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As

83/2010 - 63. Z uvedeného rozsudku vyplývá, že projeví-li policista v souvislosti s řešením údajného přestupku na úseku dopravy (zde: držení mobilního telefonu v ruce při řízení motorového vozidla) při jeho řešení na místě samém neobvyklou horlivost a důkladnost v tom, že podrobí řidiče kontrole dokladů a testu, zda není pod vlivem alkoholu, jakož i rozsáhlé kontrole technického stavu vozidla a povinné výbavy (zde: kontrola výstražného trojúhelníku, klíče na kola, lékárničky, reflexní vesty, žárovek, ale i shody pneumatik s typem předepsaným pro provoz vozidla a stavu dezénu rezervního kola, které bylo z tohoto důvodu třeba odmontovat z umístění na spodku vozidla), aniž by vyvstal jakýkoli důvod k podezření (podtržení provedeno soudem), že některé z kontrolovaných prvků vozidla či jeho povinné výbavy nesplňují předepsané náležitosti, naznačuje takové jednání policisty možnou pochybnost o jeho nezaujatosti jako svědka. Nyní posuzovaný případ se však od situace řešené v citovaném rozsudku významně liší právě v tom, že podnět k provedení technické kontroly byl zjevně dán. Z fotodokumentace z místa přestupku je zřejmé, že pneumatiky vozidla stěžovatele byly značně zpuchřelé, a bylo tedy možno pochybovat o tom, že vozidlo splňuje technické podmínky ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu. Technická kontrola vozidla stěžovatele tak byla důvodná, a navíc přiměřená co do svého rozsahu, neboť se zaměřila pouze na stav pneumatik, který byl zjistitelný pohledem.

[35] Ani ze skutečnosti, že zasahujícím policistům je osoba stěžovatele známa z výkonu služby, pak nelze bez dalšího dovozovat jakoukoliv zaujatost na jejich straně. Ostatně, měl-li stěžovatel s ohledem na osobní vztahy či postup při silniční kontrole pochybnosti o objektivitě zasahujících policistů, bylo by logické, aby tuto námitku uplatnil bezprostředně po zahájení správního řízení a osobně či za pomoci svého právního zástupce rozporoval jejich výpovědi, o jejichž provádění byl předem informován. Je s podivem, že stěžovatel, který je od počátku takto hluboce přesvědčen o negativním postoji zasahujících policistů vůči jeho osobě a podezírá je ze šikany, pronásledování a vypovídání nepravd v jeho neprospěch, do průběhu správního řízení nijak nezasáhne a ponechá je zcela netečně proběhnout.

[36] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71, v případě nově uplatněných tvrzení v řízení o žalobě (jež je však principiálně použitelné i v řízení o odvolání) *„[s]kutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní, automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem, jsou bez dalšího nepřípustné. Žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil, ač tak učinit mohl, v řízení před správními orgány. Krajský soud však na základě skutkového a právního stavu věci, který je povinen v mezích žalobních bodů přezkoumat, může tato žalobní tvrzení shledat irelevantními nebo nevěrohodnými a důkazní návrhy k jejich prokázání odmítnout jako nadbytečné. Tyto své závěry musí krajský soud náležitě odůvodnit. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí je krajský soud povinen zkoumat, zda správní orgány bez ohledu na způsob obhajoby obviněného v řízení o přestupku dostály své povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu).“* (podtržení provedeno soudem). V intencích uvedeného lze konstatovat, že v nyní posuzovaném případě se správní orgány s protichůdnými tvrzeními stěžovatele přezkoumatelným

způsobem vypořádaly. S přihlédnutím ke všem okolnostem posuzovaného případu považuje Nejvyšší správní soud (shodně se žalovaným i krajským soudem) tvrzení, jimiž se stěžovatel snažil otřást vzájemně provázaným a vnitřně nerozporným systémem informací, které jednoznačně vedly k závěru, že spáchal přestupek, z něhož byl uznán vinným, za ryze účelová a nevěrohodná. Navrhované důkazy k prokázání takových tvrzení lze tedy označit za nadbytečné. V důsledku toho nepokládá Nejvyšší správní soud postup žalovaného (aprobovaný krajským soudem), který nepřistoupil k provedení důkazů navrhovaných stěžovatelem v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, za chybný.

[37] Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou ani námitku, že při stanovení výše pokuty došlo k nedovolenému dvojímu přičítání. Skutečnost, že byl stěžovatel v posledních pěti letech před spácháním přestupku za totožný přestupek potrestán třikrát a v minulosti celkem šestkrát, posoudil správní orgán toliko jako přitěžující okolnost ve vztahu k osobě obviněného. Tato skutečnost je dostatečně zřejmá již z rozhodnutí orgánu I. stupně, navíc byla ještě upřesněna v rozhodnutí žalovaného. Použitá formulace nezavdává žádnou pochybnost o tom, že opakování přestupkového jednání bylo zohledněno pouze jednou jako přitěžující okolnost zjištěná při hodnocení osoby obviněného.

[38] Ačkoliv má být institut trestního práva zahlazení odsouzení použit na základě analogie rovněž při ukládání sankcí v přestupkovém řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010 - 55), z právní úpravy neplyne, že by k přestupkům spáchaným v minulosti nebylo možné přihlédnout při hodnocení osoby pachatele, pokud jde o jeho sklony porušovat pravidla provozu na pozemních komunikacích, případně jakým způsobem. Tento postup judikatura opakovaně aprobovala (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem –pobočky Liberec ze dne 3. 5. 2013, č. j. 60 A 1/2013 - 49, č. 2912/2013 Sb. NSS a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2016, č. j. 2 As 161/2016 - 52, nebo ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 252/2016 - 48). Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci, kdy správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí výčtem minulých přestupků stěžovatele pouze dokládal, že obsah evidenční karty „*jednoznačně prokazuje sklony - tendence obviněného k páchání přestupků v dlouhodobém časovém horizontu*“ (viz rozhodnutí žalovaného). Vyjmenování předchozích přestupků řidiče tak sloužilo pouze k vyvození závěrů o osobě stěžovatele v kontextu výchovného působení v minulosti uložených sankcí, což je plně v souladu s výše předestřenými judikatorními závěry. Takové hodnocení neznamená, že by snad byl stěžovatel sankcionován opakovaně za to, že se dopustil stejného přestupku několikrát již v minulosti.

[39] Co se týče námitky, že správní orgán přihlédl jen k jediné přitěžující okolnosti a nikoli k polehčujícím okolnostem, je na místě uvést, že stěžovatel v průběhu správního a soudního řízení, ani v kasační stížnosti neuvedl žádné konkrétní polehčující okolnosti. Jedná se tak o zcela neurčitou námitku. Ze správního rozhodnutí je přitom zřejmé, že polehčující okolnosti správní orgán neshledal a proto se k nim nevyjádřil. Krajský soud tak vzhledem k výše uvedeným skutečnostem dospěl ke správnému závěru, že sankce byla stanovena v souladu se zákonem.

[40] Nejvyšší správní soud neshledal v rozhodnutích správních orgánů a krajského soudu ani žádné další vady, pro které by bylo nutno jejich rozhodnutí zrušit. Jejich závěry mají plnou oporu v právní úpravě a správním spisu. Zdejší soud se s jejich hodnocením ztotožnil a plně jej přebírá. Z tohoto důvodu nemohl Nejvyšší správní soud shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jejich argumentací.

V.

[41] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 6. září 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu