

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **J. P.,** zastoupen Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28 října 117, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 1. 2018, č. j. 18 A 29/2017 - 25,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Frýdku - Místku (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 26. 10. 2016, č. j. MMFM 141228/2016, 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 25. 1. 2016 ve 21:45 hodin při řízení vozidla Chevrolet RZ X nerespektoval dopravní značku P 6 „Stůj, dej přednost v jízdě“ na ulici E. Krásnohorské na křižovatce s ul. Bruzovská ve Frýdku - Místku a nezastavil vozidlo na takovém místě, odkud měl do křižovatky náležitý rozhled. Porušil tak § 4 písm. c) a § 22 odst. 4 zákona o silničním provozu. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 1 600 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 7. 2017, č. j. MSK 99322/2017, snížil pokutu na 1 500 Kč a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce správní žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) zamítl shora označeným rozsudkem. Krajský soud nepřisvědčil námitce, že došlo k zániku odpovědnosti žalobce za přestupek. Zákonodárce zjevně učinil ve formulaci účinnosti přechodného ustanovení k § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“) v zákoně č. 204/2015 Sb. chybu. Jediný smysluplný výklad je, že přechodné ustanovení k § 20 přestupkového zákona nabylo účinnosti ke stejnému dni jako změna právní normy, ke které se vztahuje, tj. k 1. 10. 2015. Správní orgány správně neaplikovaly jednoletou lhůtu pro zánik odpovědnosti. Krajský soud neshledal ani tvrzené vady ve výroku rozhodnutí. Část výroku obsahující údaje ke způsobu placení byla toliko informativní, výrok takové informace obsahovat nemusí. Rovněž místo přestupku bylo dostatečně konkretizováno. Není sporu, o kterou křižovatku se jedná a že dopravní značka byla umístěna v ní. Zjevnou chybu v psaní (*„pokuta v částce“* místo *„pokuta ve výši“*) žalovaný odstranil opravným usnesením. Žalovaný taktéž napravil zjevnou chybu v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, kde bylo nesprávně zmíněno uložení trestu zákazu činnosti, ačkoliv žalobci byla uložena pouze pokuta. Správní orgány se nemusely z úřední povinnosti zabývat tím, zda má umístění dopravní značky základ v opatření obecné povahy, když o jejím umístění nevzniknou důvodné pochybnosti. Žalobce ani neuvedl, proč by daná dopravní značka neměla být právně závazná. Rovněž právní kvalifikace byla provedena správně podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu a nikoli podle písm. f) téhož ustanovení, neboť dopravní značku nelze považovat za signál ani za pokyn oprávněné osoby. Správní orgány reagovaly na všechny námitky žalobce a dostály zákonným povinnostem vyplývajícím z § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobce nebyl zkrácen na právu spočívajícím v účasti zmocněnce na výslechu svědků. Správní orgán I. stupně vyšel zmocněnkyni vstříc a posunul začátek ústního jednání o požadovaných 30 minut. Jelikož zmocněnkyně nebyla přítomna, zahájil výslechy bez ní. Jednalo se již o druhý výslech obou svědků, byly jim položeny tři jednoduché otázky a oni na ně stručně reagovali. Proto mohl být výslech za 8 minut ukončen. Zmocněnkyně po svém příchodu souhlasila s obsahem spisu, nenavrhovala další dokazování, ani se nevyjádřila k dokazování a k shromážděným podkladům pro vydání rozhodnutí. Teprve poté byla protokolace ukončena. Žalovaný se podrobně zabýval svědeckými výpověďmi obou policistů a náležitě odůvodnil, proč jim uvěřil. Jednalo se o přestupek pozorovatelný pouhým okem, který obvykle není nijak dokumentován. Oba policisté potvrdili, že žalobce dopravní značku nerespektoval a v křižovatce nezastavil. Situaci pozorovali z přiměřené vzdálenosti, tudíž je velice nepravděpodobné, že by se mýlili. Výpovědi zasahujících policistů jsou přesvědčivé a věrohodné a netrpí žádnými nedostatky zakládajícími důvodné obavy o jejich nestrannosti. Žalobce nenavrhl žádné konkrétní důkazy k prokázání svých tvrzení, přičemž ohledání místa přestupku bylo jako důkaz nadbytečné. Úřední záznam, oznámení přestupku, fotodokumentace křižovatky a

dopravní značky a svědecké výpovědi zasahujících policistů byly za daných okolností dostatečné k objasnění skutkového stavu.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítá nesprávné posouzení prekluze přestupku. Zákon č. 204/2015 Sb., kterým byl změněn § 20 přestupkového zákona, obsahuje dvě rozporná pravidla účinnosti. Dle čl. XXVI nabyla změna § 20 účinnosti 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. Zákon 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 jen „novela“) jako celek ovšem nabyl účinnosti až 1. 10. 2016. 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.

[5] Další okruh námitek stěžovatele směřuje proti vadám výroku rozhodnutí. Správní orgán I. stupně překročil svou pravomoc a omezil stěžovatele ve způsobu úhrady pokuty, když ve výroku rozhodnutí stanovil, že pokuta a náklady řízení jsou splatné do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí přiloženou složenkou nebo platbou na specifikovaný účet. Krajský soud nijak nezdůvodnil závěr, že tato část výroku je pouze informativní. Výrok byl pro stěžovatele závazný, navíc si nemohl být jistý, zda by správní orgán I. stupně přijal i platbu provedenou jiným způsobem. Ve výroku je dále označeno místo přestupku jako křižovatka ulic El. Krásnohorské a ulice Bruzovské ve Frýdku - Místku, avšak tyto ulice křižovatku netvoří. Tuto námitku krajský soud dostatečně nevypořádal. Není zřejmé, jak dospěl k závěru, že není sporu, o jakou křižovatku se jedná.

[6] Dle stěžovatele se měl správní orgán z moci úřední zabývat tím, zda umístění dopravní značky má právní základ v opatření obecné povahy. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 48/2008 - 58. S odkazem na uvedený rozsudek se krajský soud nevypořádal, ačkoliv zde byla řešena analogická situace. Vyplývá z něj povinnost správního orgánu ověřit, zda existuje právní podklad pro závěr, že se jedná o platnou dopravní značku. Krajský soud nijak nezdůvodnil svůj závěr, že není nutné se ex offo otázkou umístění dopravní značky zabývat, pokud nevznikají důvodné pochybnosti o jejím řádném umístění. Nadto neuvedl, proč v daném případě důvodné pochybnosti nevznikají. Správní orgán se měl zabývat tím, proč by v daném místě nepostačovala značka P4 („Dej přednost v jízdě!“). Tím, že správní orgány neprovedly opatření obecné povahy jako důkaz, znemožnily stěžovateli se s ním seznámit a vznášet proti němu námitky. Stěžovateli nelze vytýkat, že

sám neuvedl, proč by daná dopravní značka neměla být právně závazná. Další námitky by uplatnil až v případě, že by se s příslušným opatřením obecné povahy seznámil.

[7] Krajský soud řádně nezdůvodnil, proč shledal ostatní námitky nepřezkoumatelnosti nedůvodnými. Pouze učinil výčet některých námitek stěžovatele a paušálně uvedl, že tyto jsou nedůvodné. Neuvedl, proč nevadí, že se správní orgán vůbec nezabýval existencí vyhlášky č. 294/2015 Sb., nebo že nebyl prokázán a odůvodněn závěr, že žalovaný spáchal přestupek z vědomé nedbalosti. Tím, že aproboval nepřezkoumatelná rozhodnutí správních orgánů, je i jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[8] Krajský soud se nevypořádal s námitkou, že správní orgány upřednostnily tvrzení zasahujících policistů, aniž by uvedly jedinou indicii svědčící o snížené věrohodnosti stěžovatele. Nevypořádal se ani s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 As 22/2013 - 27. Posuzovaný přestupek sice není tzv. obtížně pozorovatelným jednáním, a riziko omylu je tedy nízké, přesto nelze rezignovat na zásadu presumpce neviny. Krajský soud nijak nezdůvodnil závěr, že výpovědi policistů netrpí žádnými nedostatky a že se správní orgány dostatečně vypořádaly s navrhovanými důkazními prostředky. Neobstojí ani jeho závěr, že stěžovatel nespecifikoval, jaké důkazy navrhoval k prokázání svých tvrzení. Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatel navrhoval ohledání místa činu. Nešlo o důkaz nadbytečný, neboť z podkladů označených krajským soudem nevyplývalo, jaký měl řidič z místa, kde vozidlo zastavilo, výhled do křižovatky. Krajský soud se dále nezabýval námitkami uvedenými v bodech 23, 24, 26, 28, 36, a 37 žaloby a nevypořádal se s odkazy na přiléhavou judikaturu.

IV.

[9] 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.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost.

[12] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora*

správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění napadeného rozsudku seznatelné. Krajský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by krajský soud opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě.

[13] Krajský soud neshledal, že by rozhodnutí správních orgánů byla nepřezkoumatelná. Po posouzení jednotlivých výtek stěžovatele konstatoval, že správní orgány reagovaly na všechny jeho námitky, vypořádaly se s materiální stránkou přestupku, zaviněním, potřebnou mírou opatrnosti, novější právní úpravou, vyhláškou č. 294/2015 Sb. a místem spáchání přestupku. Přestože se nejedná o vyčerpávající odůvodnění, je takový závěr plně přezkoumatelný a dostojí výše citované judikatuře. Ačkoliv stěžovatel správním orgánům vytýkal, že se nezabývaly celou řadou okolností (např. existencí vyhlášky č. 294/2015 Sb., uvedením dopravní značky v opatření obecné povahy, formou nedbalosti), neuvedl, proč bylo nezbytné se jimi zabývat z hlediska správnosti posouzení věci samé, tj. rozhodné otázky, zda spáchal přestupek, kterým byl uznán vinným. Stěžovatel v postupu správních orgánů spatřoval pochybení, avšak sám ani netvrdil, jak by řešení některé z jím vyjmenovaných okolností mohlo vést k jinému výsledku. Samotná jeho žalobní argumentace tedy byla neúplná a nelze krajskému soudu vytýkat, že tyto námitky vypořádal velmi stručně.

[14] Nelze souhlasit ani s námitkou, že krajský soud nevypořádal žalobní body 23, 24, 26, 28, 36 a 37. V případě žalobního bodu 23 odkázal na závěry žalovaného, které shledal správnými a dostatečnými. Jednoznačně tímto sdělil, že žalovaný námitku stěžovatele vypořádal a jeho závěry jsou přezkoumatelné. Tím zároveň vypořádal i žalobní bod 24. Obdobná je situace u žalobních bodů 26 a 28. Materiální stránkou přestupku (žalobní bod 26) se žalovaný zabýval na straně 7 napadeného rozhodnutí. Ve vztahu k žalobnímu bodu 28 je pak na místě uvést, že stěžovatel nijak nezpochybňoval povahu křižovatky z hlediska zákonné definice, pouze zpochybňoval určení konkrétního místa spáchání přestupku. Tomu pak odpovídá také vypořádání této námitky krajským soudem. Stěžovatel totiž definici křižovatky ve správním řízení nijak nezpochybňoval, ale následně požadoval její vyjasnění ve správním rozhodnutí z úřední povinnosti. Prakticky by se přitom jednalo pouze o citaci § 2 písm. w) zákona o silničním provozu. Absence citace ustanovení pak nemůže bez dalšího založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Z rozhodnutí je naopak zřejmé, že je-li v něm užíván pojem křižovatka, jedná se o křižovatku ve smyslu citovaného ustanovení. Závěry žalovaného přitom krajský soud převzal, z čehož plyne, že je považoval za přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud se již mnohokrát vyjádřil v tom smyslu, že není účelem soudního přezkumu podrobně opakovat již správně vyřčené, ale postačí, pokud je na dříve učiněné závěry odkázáno (srov. rozsudek ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86). Proto ani skutečnost, že krajský soud zopakoval některé závěry správních orgánů, které považoval za správné, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Pouhý nesouhlas stěžovatele se závěry krajského soudu ještě nepůsobí jejich nepřezkoumatelnost.

[15] Námitky pod žalobními body 36 a 37 krajský soud vypořádal implicitně, když uvedl, že výpovědi zasahujících policistů hodnotí jako přesvědčivé a věrohodné, jejich

výpovědi netrpí žádnými nedostatky, které by zakládaly obavy o jejich nestrannosti. Stěžovatel navíc žádným relevantním způsobem věrohodnost policistů nezpochybnil. Důkaz ohledáním místa přestupku pak krajský soud stejně jako správní orgány považoval za nadbytečný, neboť by nemohl zpochybnit věrohodnost svědeckých výpovědí policistů.

[16] K námitce, že se správní orgány měly ex offo zabývat tím, zda porušené dopravní značení má základ v opatření obecné povahy, a vypořádat se v této souvislosti s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 2 As 48/2008 - 58, krajský soud konstatoval, že *„správní orgán nemá povinnost se ex offo zabývat tím, zda umístění dopravní značky má právní základ v opatření obecné povahy, když nevzniknou důvodné pochybnosti o tom, že umístění dopravní značky je správné a vzhledem k okolnostem a místu logické. K tomu nutno uvést, že žalobce ani konkrétně neuvedl, proč by daná značka neměla být právně závazná.*“ Krajským soudem vyjádřený názor je plně přezkoumatelný. Tímto vyjádřením se současně vypořádal s uvedeným rozsudkem č. j. 2 As 48/2008 - 58. Citované závěry krajského soudu totiž z předmětného rozsudku vyplývají. Názor stěžovatele, že daný rozsudek řešil analogickou situaci, je naopak chybný. V případě řešeném v uvedeném rozsudku žalobce důsledně zpochybňoval povahu komunikace (předložil výpis z katastru nemovitostí a vyjádření vlastníka pozemku). Na základě důvodné pochybnosti pak správnímu orgánu vznikla povinnost prokázat, že sporná komunikace je chodníkem. Právě tím se situace řešená v uvedeném rozsudku odlišuje od situace stěžovatele, který v průběhu správního řízení žádným způsobem nezpochybnil správnost umístění dopravní značky. Správním orgánům tak nemohla vzniknout o této skutečnosti žádná pochybnost, jak správně konstatoval krajský soud. Tato námitka tedy byla přezkoumatelně vypořádána.

[17] Po důkladném posouzení správních rozhodnutí a rozsudku krajského soudu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nejsou dány důvody k jejich zrušení pro nepřezkoumatelnost. Jakkoliv se krajský soud nevypořádal vyčerpávajícím způsobem s každým tvrzením stěžovatele, jádro žalobní argumentace vypořádal přezkoumatelným způsobem.

[18] Hlavní stížní námitka stěžovatele spočívá v tom, že v posuzovaném případě již uplynula prekluzivní lhůta k projednání přestupku stanovená v § 20 zákona o přestupcích. Dle stěžovatele je na přestupek, který byl spáchán dne 25. 1. 2016 nutné aplikovat § 20 zákona o přestupcích, ve znění účinném před změnou provedenou novelou.

[19] 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.

[20] 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.

[21] Pro rozhodnutí, zda v posuzované věci již došlo k prekluzi přestupku, je nutné posoudit, v jakém znění § 20 aplikovat. 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.*

[22] 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.

[23] 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.

[24] 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.

[25] 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.

[26] 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"*. Z judikatury Ústavního soudu tedy vyplývá, že zákaz retroaktivity je základním principem a neodmyslitelnou součástí právního státu. 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.

[27] 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.

[28] 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.

[29] 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).

[30] 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.*"

[31] 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.

[32] 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.

[33] Další okruh námitek stěžovatele směřuje proti vadám výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Stěžovatel předně namítal, že ve výroku je jako místo spáchání přestupku uvedeno neexistující místo – křižovatka ulic El. Krásnohorské a Bruzovské ve Frýdku - Místku. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že formálně se uvedené ulice dle katastrálních map Českého úřadu zeměměřického a katastrálního předložených k žalobě neprotínají, a nemohou tedy striktně vzato tvořit křižovatku. Ani tato vada však nevyvolává v daném případě nutnost zrušení prvostupňového rozhodnutí. V rozsudku ze dne 10. 12. 2014, č. j. 9 As 80/2014 - 37, zdejší soud uvedl, že „*[s]myslem přesného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí je to, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním.*" To potvrzuje i navazující judikatura zdejšího soudu (např. rozsudky ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39, ze dne 11. 3. 2016, č. j. 4 As 270/2015 - 42, ze dne 16. 7. 2015, č. j. 4 As 63/2015 - 52). Uvedeným požadavkům výrok prvostupňového rozhodnutí dostojí. Z předložených mapových podkladů vyplývá, že jen jedno místo může být vzhledem ke stavebnímu uspořádání komunikací v dané lokalitě považováno za křižovatku ulic El. Krásnohorské a Bruzovské. Došlo tak k naplnění účelu vymezení skutku ve výroku rozhodnutí ve smyslu výše uvedené judikatury. Nutno dodat, že ve správním spise je založena i fotodokumentace, ze které vyplývá, kde se předmětná

křižovatka nachází. Skutečnost, že krajský soud neprovedl dokazování výpisem z Registru územní identifikace, nezpůsobuje nezákonnost jeho rozsudku. Krajský soud všechny relevantní podklady specifikující místo spáchání přestupku řádně vyhodnotil, přičemž dospěl ke správnému závěru, že místo je dostatečně přesně konkretizováno.

[34] Ani fakt, že správní orgán I. stupně ve výroku stanovil, že pokutu a náklady řízení lze uhradit buď na účet správního orgánu, nebo poštovní poukázkou, a nezmínil další možnosti úhrady, nevyvolává nutnost zrušení jeho rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že uvedená část výroku je pouze informativní. Výrok dle § 68 odst. 2 správního řádu tuto informaci o způsobu platby pokuty a nákladů řízení obsahovat nemusí, přičemž je na účastníkovi, jakým způsobem pokutu a náklady řízení zaplatí. Ostatně stěžovatel ani netvrdí, že by správní orgán odmítl přijmout jeho platbu provedenou jiným než výše uvedeným způsobem. Netvrdí-li stěžovatel, že platbu provedl jiným způsobem a správní orgán ji odmítl převzít, nelze přisvědčit tomu, že ho správní orgán I. stupně omezil na jeho právech. Právní jistotu pak nemůže narušovat čistě hypotetická otázka, zda by správní orgán platbu provedenou jiným způsobem vůbec akceptoval.

[35] Závěrem stěžovatel namítal, že krajský soud i správní orgány upřednostnily tvrzení zasahujících policistů před jeho odlišným tvrzením, aniž by uvedly srozumitelné úvahy potvrzující jejich závěry. Krajský soud nadto nezohlednil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 As 22/2013 - 27, na který stěžovatel odkazoval.

[36] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že situace, kdy proti sobě stojí tvrzení policistů a přestupce, není nijak neobvyklá. Nastane-li, je nezbytné posoudit věrohodnost jednotlivých tvrzení, přičemž za tímto účelem je důležité mj. posoudit motivaci svědka k výpovědi. Otázkou samotné výpovědi policistů a jejího hodnocení z hlediska důkazního se Nejvyšší správní soud zbýval v rozsudku ze dne 27. 9. 2007, č. j. 4 As 19/2007 - 114, v němž mimo jiné konstatoval: *„K osobě policisty a tím i věrohodnosti jeho výpovědi Nejvyšší správní soud dodává, že nemá důvodu pochybovat o pravdivosti jeho tvrzení, neboť na rozdíl od stěžovatele neměl policista na věci a jejím výsledku jakýkoli zájem, vykonával jen svoji služební povinnost, při níž je vázán závazkem, aby případný zásah do práv a svobod osob, jimž by v souvislosti s jeho činností mohla vzniknout újma, nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného služebním zákrokem nebo úkonem; nebyl zjištěn žádný důvod, pro který by policista v této věci uvedené zásady překročil. Nebyla proto shledána důvodnou námitka stěžovatele, že správní orgány i krajský soud vycházely v dané věci z „trojjediného zdroje", jímž bylo „Oznámení přestupku", úřední záznam a svědecká výpověď téhož policisty. Ostatně s ohledem na povahu věci se jiný v úvahu přicházející důkaz nenabízí."*

[37] Věrohodnost policistů mohou mj. snižovat především důkazy svědčící o jejich zaujatosti vůči osobě obviněného nebo o narušení jejich nestrannosti způsobené např. způsobem jejich hodnocení a odměňování. Nedostatku nestrannosti policistů může nasvědčovat také zbytečná a neobvykle důkladná prohlídka vozidla, která následovala poté, co obviněný řidič odmítl podepsat souhlas s blokovou pokutou za přestupek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 83/2010 - 63). V posuzovaném případě nebyl zjištěn žádný důvod, jenž by motivoval zasahující policisty ke lživé výpovědi, jak správně konstatoval krajský soud. Stěžovatel sám nenabídl žádná

tvrzení, jež by svědecké výpovědi zasahujících policistů znevěrohodňovala. Naopak je z podstaty věci zřejmé, že stěžovatel má na věci na rozdíl od zasahujících policistů jednoznačný zájem. Jeho věrohodnost pak snižuje i nekonzistentnost jeho tvrzení. Ve vyjádření ze dne 29. 6. 2016 uvedl, že vozidlo řídila jiná osoba, se kterou se na místě vyměnil. V odvolání uvedl, že neohrozil ostatní účastníky provozu a nezpůsobil dopravní nehodu, tj. tvrdil, že se jednání dopustil sám. Tento rozpor ve vyjádřeních nebyl vysvětlen. Tvrzení policistů naopak žádné nesrovnalosti nevykazují. Krajský soud rovněž správně poukázal na to, že policisté pozorovali spáchání přestupku z přiměřené vzdálenosti a je velice nepravděpodobné, že by se mýlili. Je zřejmé, proč na základě informací shromážděných ve správním spise dospěl krajský soud k závěru, že výpovědi policistů jsou přesvědčivé, věrohodné a netrpí žádnými nedostatky. Uvedený postup je pak v souladu s ustálenou judikaturou, a rovněž s rozsudkem č. j. 6 As 22/2013 - 27, na který stěžovatel odkazoval. V něm Nejvyšší správní soud shrnul problematiku dokazování v případě přestupků pozorovatelných (především obtížně pozorovatelných) pouhým okem, u kterých typicky dochází k situaci, že jediným důkazem je svědecká výpověď policistů. Zrekapituloval přitom závěry dřívějších rozsudků (ze dne 27. 9. 2007 č. j. 4 As 19/2007 - 114, ze dne 29. 8. 2011, č. j. 8 As 13/2011 - 54, ze dne 20. 3. 2013, č. j. 9 As 139/2012 - 30). Krajský soud postupoval přesně v intencích uvedeného rozsudku. Nebylo proto na místě výslovně jej zmiňovat, neboť byl postupem krajského soudu vypořádán implicitně.

[38] Nejvyšší správní soud pak souhlasí s krajským soudem a žalovaným v tom, že důkaz ohledáním místa přestupku byl nadbytečný. Místo přestupku bylo dostatečně jasně vymezeno ve fotodokumentaci a ohledání by tak nemohlo zpochybnit výpověď policistů, která byla s pořízenou fotodokumentací v souladu.

[39] 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 spise.

V.

[40] 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.).

[41] 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.

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

pokračování

V Brně dne 6. září 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu