



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **V. B.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2015, čj. KUZL-38700/2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2017, čj. 30 A 146/2015-37,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2017, čj. 30 A 146/2015-37, **se zrušuje** a věc **se vrací** Krajskému soudu v Brně k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele a rozhodnutí Magistrátu města Zlína ze dne 20. 4. 2015, čj. MMZL 032014/2015. Posledně jmenovaným rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání dvou správních deliktů, byla jí uložena pokuta ve výši 1 800 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Jako provozovatelka vozidla nezajistila, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích a nezjištěný řidič dne 10. 10. 2013 v rozporu s dopravní značkou neoprávněně zastavil a stál a dne 17. 12. 2013 viditelně neumístil doklad o zaplacení parkovného při stání na parkovišti s parkovacím automatem. Žalobou napadeným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu potvrdil.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že se měla na jednání žalobkyně užít prekluzivní lhůta stanovená v § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „zákon o přestupcích“), ve smyslu *analogie iuris*, a nikoliv *analogie legis* - § 125e odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 6. 11. 2014 (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“). K posuzovaným správním deliktům došlo dne 10. 10. 2013 a 17. 12. 2013, proto jednoroční prekluzivní lhůta k zániku odpovědnosti za tyto delikty uplynula 10. 10. 2014 resp. 17. 12. 2014. Žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele bylo zástupci žalobkyně doručeno dne 14. 10. 2015.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že užití *analogie iuris*, ke které se přiklonil krajský soud je ve veřejném právu nežádoucí. Měl místo toho použít § 125e odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích, jelikož tato úprava je posuzované otázce zániku odpovědnosti za delikt nejpodobnější. Stěžovatel odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 230/2014 Sb., kterým byl novelizován § 125e odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích, který opravil nesprávný odkaz na § 125d stejného zákona a nikoliv na § 125f, jak tomu bylo před novelou. Dle této úpravy zanikala odpovědnost za správní delikt do 2 let ode dne, kdy se o něm správní orgán dozvěděl a nezahájil řízení, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. Stěžovatel poukázal na to, že odpovědnost provozovatele vozidla je subsidiární k odpovědnosti samotného řidiče vozidla. Povinností správních orgánů je nejprve zjišťovat konkrétního přestupce a až následně stíhat provozovatele. Prekluzivní lhůta odpovědnosti řidiče je jeden rok. Není logické, aby tato lhůta byla stejně dlouhá a běžela od stejného dne.

[4] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti rozporovala, zda § 125e odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích vůbec prekluzivní lhůtu obsahuje, jelikož by mohla nastat situace, ve které by mohlo dojít k projednání správního deliktu po dobu několika desítek let, bylo-li by správní řízení zahájeno v objektivní lhůtě 4 let. Skutkovou podstatu správního deliktu provozovatele vozidla naplňuje jen takové jednání, které vykazuje znaky přestupku. Znakem přestupku po jednom roce je však jeho neprojednatelnost.

[5] Uvedla, že kasační stížnost je nepřijatelná, jelikož stěžovatel zrušil rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu a řízení zastavil. Řízení o kasační stížnosti je tak bezpředmětné.

[6] Přistoupení k právnímu názoru stěžovatele by porušilo zásadu legitimního očekávání, jelikož ke dni rozhodování správních orgánů byla platná metodika Ministerstva dopravy, dle které mají správní orgány užít jednoroční prekluzivní lhůtu.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná jeho zaměstnankyně s požadovaným právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Zákon o provozu na pozemních komunikacích ve znění účinném do 7. 11. 2014 v § 125e odst. 5 stanovil následující: *Na odpovědnost za jednání, ke němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby; obdobně to platí pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125d.* V odstavci 3 stejného ustanovení

pokračování

bylo uvedeno následující: *Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezažal řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.* V § 125d, na který původně odkazoval § 125e odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích, byly upraveny správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob.

[9] S účinností od 7. 11. 2014 došlo ke změně § 125e odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích, a to tak, že nově odkazuje na § 125f a nikoliv § 125d. V § 125f stejného zákona byly upraveny správní delikty provozovatele vozidla.

[10] Nejvyšší správní soud se již k otázce, která lhůta stanovující zánik odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla se má užít, vyjadřoval. V rozsudku ze dne 22. 6. 2017, čj. 10 As 308/2016-20, dospěl k závěru, že odpovědnost fyzické osoby za správní delikt provozovatele vozidla zaniká ve stejné lhůtě jako odpovědnost právnické osoby za správní delikt podle § 125e odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích, nikoli v roční lhůtě podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. Závěry tam uvedené lze shrnout tak, že odkaz na § 125d zákona o provozu na pozemních komunikacích byla zjevná chyba a zákonodárce ve skutečnosti chtěl odkazem mířit na § 125f stejného zákona.

[11] Tento závěr byl následně přijat i ostatními senáty Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 3. 8. 2017, čj. 9 As 346/2016-56, nebo ze dne 2. 10. 2017, čj. 3 As 266/2016-28). Desátý senát dne 16. 5. 2018 postoupil věc rozšířenému senátu, jelikož našel rozpor v judikatuře. Konkrétně v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, čj. 3 As 114/2016-46, byl řečen opačný názor od výše uvedeného, tedy že se má užít jednorozšířenému senátu, je obecně přijímaný a naopak názor uvedený v rozsudku sp. zn. 3 As 114/2016 již není následován. S ohledem na to přerušil předseda senátu řízení v nynější věci do doby rozhodnutí rozšířeného senátu. Rozšířený senát v usnesení ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31, věc vrátil desátému senátu s odůvodněním, že není povolán řešit judikaturní rozpor v situaci, kdy odchylný názor vyjádřený v předchozím rozhodnutí již nemá žádné obecné normativní účinky. Rozšířený senát dospěl k závěru, že se nemůže vyjadřovat k ustálené a následované judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ani nyní rozhodující senát neshledal důvod se od této judikatury odchylovat.

[12] Soud proto dospěl v souladu s ustálenou judikaturou k závěru, že na projednávanou věc má užít prekluzivní lhůta daná v § 125e odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích a měla se užít i již před novelizací účinnou před 7. 11. 2014. Názor krajského soudu je tedy chybný.

[13] Žalobkyně namítala, že odpadl předmět řízení, jelikož stěžovatel zrušil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a řízení zastavil. Navrhla, aby byla kasační stížnost odmítnuta.

[14] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud ve správním soudnictví vychází při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře dovodil, že „[z]ruší-li Ústavní soud nejen rozsudek Nejvyššího správního soudu, ale i rozsudek krajského soudu napadený kasační stížností, směřuje tato kasační stížnost proti neexistujícímu rozhodnutí krajského soudu a tato skutečnost brání jejímu věcnému vyřízení. Z těchto důvodů je nutno kasační stížnost odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s., protože nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný“ (usnesení ze dne 14. 7. 2005, čj. 7 Afs 1/2003-144). V usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-135, č. 1012/2007 Sb. NSS, pak konstatoval, že „[p]ředmětem řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je rozhodnutí krajského soudu, nikoliv nečinnost správního orgánu (která byla předmětem řízení před krajským soudem). Tento závěr

*vyplývá z povahy kasační stížnosti jako nástroje přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů a je podpořen mimo jiné rozsahem stížních bodů, které může správní orgán v takovém řízení uplatnit (srov. § 103 odst. 1 s. ř. s.).“*

[15] Z uvedené judikatury plyne, že předmětem řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem je kasační stížností napadené rozhodnutí krajského soudu a řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo. V nyní posuzované věci rozhodnutí krajského soudu stále existuje a je pravomocné. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2016, čj. 8 As 135/2015-36). Předmět řízení o kasační stížnosti tak neodpadl [k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, čj. 2 Aps 5/2011-153, dle něhož je v případě odpadnutí předmětu řízení nutné žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[16] Námitka žalobkyně poukazující na reálnou neexistenci prekluzivní lhůty v § 125e odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích není důvodná.

[17] Prekluze stejně jako promlčení patří k těm nejobecnějším kategoriím právního řádu. Představuje jeden z klíčových právních následků marného uplynutí času v právu. Jeho smyslem je přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů a předcházet důkazním problémům v řízeních vedených s velkým časovým odstupem od posuzovaných skutkových okolností. Účelem je rovněž i přimět věřitele v soukromém právu a orgány veřejné moci v právu veřejném k včasnému konání. Absence jeho legislativního zakotvení by měla významné ústavněprávní konsekvence (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS).

[18] Ač by snad bylo možné výše citované ustanovení zákona pouze na základě jeho gramatického vnímání interpretovat dvojím způsobem, je nutné jako správný přijmout ten výklad, dle kterého zákon o silničním provozu objektivní prekluzivní lhůtu deliktu upravuje. Výklad navrhovaný žalobkyní by znamenal, že zákon neupravuje žádný časový limit, do kdy lze o správním deliktu podle silničního zákona rozhodnout. Takový výklad by byl v rozporu s popsányými ústavními zásadami. Nabízí-li se dva možné výklady zákonného ustanovení, ale pouze jeden z nich je v souladu s ústavním pořádkem, orgány aplikující právo musí přijmout ten výklad, který je ústavně konformní (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, N 21/5 SbNU 171).

[19] Vykládané ustanovení zákona zní *„odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.“* Uvedené větě je třeba rozumět tak, že odpovědnost za správní delikt zaniká nejpozději po uplynutí 4 let, kdy byl delikt spáchán. Uplynutím 4 let provždy zaniká možnost správního orgánu uložit pachateli trest. I pokud správní orgán již zahájil řízení, po uplynutí 4 let odpovědnost zaniká a správní orgán musí řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu zastavit.

[20] Toto ustanovení zakládá subjektivní a objektivní prekluzivní lhůtu odpovědnosti za spáchání správního deliktu. Subjektivní lhůta spočívá v tom, že odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl. Objektivní lhůta zase říká, že odpovědnost za správní delikt zaniká nejpozději do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. Spojení „nejpozději do“ 4 let nemíří na nutnost, aby správní orgán do 4 let zahájil řízení, ale na to, že prekluze nastává „nejpozději do“ 4 let od spáchání deliktu; prekluze může nastat i dříve, a to uplynutím subjektivní lhůty 2 let (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 As 337/2016-45).

pokračování

[21] Žalobkyně namítala, že se spoléhala na metodiku ministerstva dopravy, a proto se na ni měla vztahovat kratší prekluzivní lhůta z důvodu ochrany jejího legitimního očekávání. Tuto úvahu však podrobněji nerozvádí. Nikterak netvrdila a ani neprokázala, že by se na základě metodiky vytvořila správní praxe, na kterou se spoléhala. Pouze již zavedená správní praxe může totiž vytvářet legitimní očekávání v adresátech správních úkonů (srov. první odstavec na straně 5 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS). Je třeba poukázat i na to, že žalobkyně žádným způsobem netvrdí, že by se s metodikou seznámila před spácháním správních deliktů. Netvrdí tedy, že v době páchaní správních deliktů již počítala i s možností jejich prekludování a na základě metodiky se rozhodla k jejich spáchání. Za této situace tak není možné přiznat soudní ochranu tvrzenému legitimnímu očekávání.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku.

[23] O věci soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém řízení podle § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně 31. července 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.  
předseda senátu