

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zast. Mgr. Jaroslavem Topolem, advokátem se sídlem Na Zlatnici 301/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 10. 2015, čj. KUZL-64664/2015, sp. zn. KUSP-41248/2015/DOP/Ků, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 12. 2017, čj. 30 A 155/2015-31,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Správní orgány uznaly žalobce vinným ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Žalobce porušil právní povinnost dle § 10 odst. 3 téhož zákona, neboť nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. Konkrétně nezjištěný řidič žalobcem provozovaného vozidla dne 17. 10. 2014 v 15:30 hod. v obci Uherské Hradiště stál na zvlášť označeném parkovišti, aniž uhradil parkovací poplatek. Tím porušil § 4 písm. c) zákona o silničním provozu. Porušení povinností vykazovalo znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Za tento správní delikt byla žalobci uložena pokuta 1500 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Krajský soud vyhověl žalobě a rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil. Dospěl k závěru, že na zánik odpovědnosti žalobce za správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu se v rozhodné době (tj. do 6. 11. 2014) *per analogiam* uplatnila prekluzivní lhůta stanovená v § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Správní delikt žalobce proto bylo potřeba projednat a pravomocně o něm rozhodnout do jednoho roku od jeho spáchání. Rozhodnutí o odvolání žalobce však bylo vydáno a doručeno až dne 19. 10. 2015. Odpovědnost žalobce za správní delikt proto v důsledku toho zanikla.

II. Kasační stížnost žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se na správní delikt podle § 125f zákona o silničním provozu v době do 6. 11. 2014 aplikovala roční prekluzivní lhůta stanovená v § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. Neztotožňuje se s aplikací této „*analogie iuris*“, neboť prý bylo třeba použít „*analogii legis*“, tedy prekluzivní lhůtu dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 6. 2017. V tomto odkazuje na judikaturu a na odbornou literaturu. I kdyby snad platila lhůta kratší, musela by být prekluzivní lhůta prodloužena, neboť předtím, než uplynula, nabyla účinnosti změna (prodloužení) prekluzivní lhůty novelou zákona o silničním provozu, provedenou zákonem č. 230/2014 Sb.

[4] Stěžovatel dále upozorňuje na rozpornou judikaturu a doporučuje předložit věc k posouzení rozšířenému senátu. Analýzou judikatury dospěl k závěru, že existují čtyři judikatorně přijatá řešení otázky zániku odpovědnosti za správní delikty dle § 125f zákona o silničním provozu. Prvním z nich je uplatnění „*analogie iuris*“ u všech skutků spáchaných od 19. 1. 2013 do 6. 11. 2014 tak, že odpovědnost se posuzuje podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích, tedy že řízení o všech skutcích spáchaných v této době musejí být pravomocně skončena do uplynutí jednoho roku od té doby, co k nim došlo. Druhou variantou je, že takto se bude nakládat pouze se skutky, které se odehrály od 19. 1. 2013 do 6. 11. 2013, neboť odpovědnost za ně zanikla dříve, než prekluzivní lhůta byla zákonem č. 230/2014 Sb. prodloužena úpravou § 125e odst. 5 zákona o silničním provozu. Ve prospěch této varianty hovoří rozsudky čj. 6 As 310/2016-54 a čj. 3 As 114/2016-53. Třetí cestou pak je použití analogie zákona, tedy závěr, že na zánik odpovědnosti za správní delikty dle § 125f zákona o silničním provozu se vždy použil § 125e odst. 3 ve spojení s § 125e odst. 5 téhož zákona, nikoliv zákon o přestupcích (rozsudek čj. 10 As 308/2016-20). Čtvrtá varianta pak je modifikací varianty třetí, jen s tím rozdílem, že použitelnost § 125e odst. 3 a 5 zákona o silničním provozu od počátku právní úpravy objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla je odvozována od úmyslu zákonodárce, který jen byl špatně formulován překlepem, což je třeba v kontextu důvodových zpráv a smyslu právní úpravy překlenout výkladovou metodou racionálního zákonodárce (rozsudek čj. 9 As 346/2016-56).

[5] V závěru kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[7] Podstatou nyní řešené kauzy je otázka, jakou lhůtu je třeba použít na zánik trestnosti správního deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu v rozhodné době, tj. do 6. 11. 2014. Dne 7. 11. 2014 nabyla účinnosti novela č. 230/2014 Sb., která situaci jednoznačně vyřešila a vztáhla výslovně též na delikt dle § 125f prekluzivní lhůtu dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu (viz čl. I. bod 12 zákona č. 230/2014 Sb.). Věc je zcela jasná teprve od novely č. 230/2014 Sb., a to pro správní delikty, které se staly počínaje 7. 11. 2014.

[8] Až do účinnosti zákona č. 230/2014 Sb., který novelizoval zákon o silničním provozu, otázka aplikovatelné lhůty nebyla zcela jasná. Nepochybné bylo, že nějaká lhůta omezující postih provozovatele vozidla musela být aplikována. Podle § 125e odst. 5, ve znění do 6. 11. 2014, na odpovědnost za jednání spáchané při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby; *obdobně to platí*

pokračování

pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125d. Odkaz však byl zjevným legislativním omylem, neboť nedával smysl (odkazoval opět na normy upravující správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob). Novela proto s účinností od 7. 11. 2014 upravila znění odstavce 5, aby odkazoval na §125f, tedy ustanovení upravující správní delikt provozovatele vozidla.

[9] Jen na úvod desátý senát poznamenává, že krajský soud i stěžovatel používají nepřesnou teoretickou terminologii. Oba nepřesně chápou analogii zákona (*analogia legis*) a analogii práva (*analogia iuris*), přičemž toto nepřesné chápání není výjimkou ani v judikatuře samotného NSS. Právní teorie tradičně rozlišuje analogii zákona a analogii práva jinak. Analogie zákona „*spočívá v tom, že se na skutkovou podstatu zákonem neřešenou vztáhne analogicky ustanovení zákona upravující skutkovou podstatu podobnou. Jestliže na určitou skutkovou podstatu, která není výslovně upravena, nelze použít žádnou právní normu, a to ani a contrario, ani a fortiori, ani per analogiam legis atd., připouští se v teorii, aby byla posouzena, resp. rozhodnuta per analogiam iuris (podle analogie práva), tj. podle obecných zásad právních. Z toho je patrno, že analogia iuris ve skutečnosti není analogií, nýbrž použitím velmi mlhavých obecných zásad právních, tj. rozhodnutím podle rozumného právního uvážení. Skutečnou analogií je tedy jen analogie zákona (analogia legis)*“ (Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck 1995, s. 172; obdobně Gerloch, A. *Teorie práva*. 3. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 209–210 nebo Melzer, F. *Metodologie nalézání práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2010, s. 240-243, včetně citací německy psané literatury).

[10] V nynější kauze je tedy sporná nikoliv otázka, zda použít analogii zákona nebo analogii práva, jak nesprávně uvádí krajský soud a stěžovatel, ale otázka, kterou normu je třeba v rámci analogie zákona aplikovat. To však není důvodem pro aktivaci rozšířeného senátu, neboť „[t]eoretická nedostatečnost judikatury“ sama o sobě „*nestačí k tomu, aby tuto judikaturu rozšířený senát změnil*“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31, bod 33).

[11] V judikatuře jsou však rozpory ohledně otázky, kterou normu bylo třeba v době před 7. 11. 2014 použít na úpravu prekluze trestnosti správního deliktu podle § 125f zákona o silničním provozu.

[12] Zcela převažující judikatura aplikuje na základě analogie zákona normu dle § 125e zákona o silničním provozu, tedy prekluzivní lhůtu 2 let (subjektivní lhůta) a 4 let (objektivní lhůta). Tuto judikaturu započal rozsudek ze dne 22. 6. 2017, čj. **10 As 308/2016-20**, dle něhož odpovědnost fyzické osoby za správní delikt provozovatele vozidla (§ 125e odst. 5 a § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, ve znění účinném do 6. 11. 2014) zaniká ve stejné lhůtě jako odpovědnost právnické osoby za správní delikt podle citovaného zákona (§ 125e odst. 3 tohoto zákona *per analogiam*), nikoli v roční lhůtě podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Novela č. 230/2014 Sb. neměla samostatný normativní význam, neboť zákonodárce novelou jen „*napravil chybu v psaní, protože odkaz v § 125e odst. 5 měl od počátku mířit k § 125f. Toto ustanovení totiž upravuje právě delikty právnických a fyzických osob (rozuměj úplně všech právnických a fyzických osob, bez ohledu na to, zda podnikají, nebo ne)*“ (cit. rozsudek 10 As 308/2016, bod 13).

[13] Jak desátý senát v rozsudku 10 As 308/2016 dále vysvětlil, bylo by „*proti koncepci právní úpravy správního deliktu provozovatele vozidla, pokud by odpovědnost za něj zanikala pro fyzickou osobu ve stejné lhůtě (tedy ve lhůtě jednoho roku od spáchání stanovené zákonem o přestupcích) jako odpovědnost za související přestupek řidiče vozidla. Lhůta pro potrestání fyzické osoby coby pachatele správního deliktu by se totiž překrývala s dobou, po kterou správní orgán projednává přestupek řidiče, a to na rozdíl od delší lhůty,*

kerou by měl na projednání správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob podle téhož ustanovení“ (bod 15). Původní „odkaz na § 125d byl formálně nesmyslný již na první pohled a lze logicky dovodit, že zákonodárce chtěl ve skutečnosti odkázat na § 125f. Krom toho (což je důležitější) není ani z věcných důvodů namístě, aby pachatelí tohoto speciálního správního deliktu (byť je jím fyzická osoba nepodnikající) svědčila kratší lhůta pro zánik odpovědnosti (odpovídající lhůtě podle zákona o přestupcích): popíralo by to totiž samotnou konstrukci tohoto typu deliktu a jeho subsidiární povahu. Proto se v této věci neměla užít analogie ke lhůtě podle přestupkového zákona, nýbrž analogie ke lhůtě pro zánik odpovědnosti za správní delikt podle zákona o silničním provozu. NSS se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že použití lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob (dvouleté subjektivní, nanejvýš však čtyřleté od spáchání) není v neprospěch žalobce, protože jinak by jeho odpovědnost nebyla časově ohraničena vůbec, což je s ohledem na základní ústavní požadavky nepřijatelné“ (bod 16).

[14] Zcela identické či srovnatelné odůvodnění je v rozsudku ze dne 3. 8. 2017, čj. **9 As 346/2016-56**, a rozsudku ze dne 2. 10. 2017, čj. **3 As 266/2016-28**.

[15] Proti této judikatuře však stojí opačný závěr vyslovený v rozsudku ze dne 24. 5. 2017, čj. **3 As 114/2016-46**. Tento rozsudek zcela na závěr mj. zmínil, že na správní delikt provozovatele vozidla se uplatní „jednoleté lhůty pro zánik odpovědnosti“. V konkrétním případě to nemělo na věc dopad, neboť v důsledku novely č. 230/2014 Sb. „jednoletá lhůta, v níž bylo možné stěžovatele potrestat, v okamžiku účinnosti novelizačního předpisu ještě běžela (uběhly z ní teprve necelé čtyři měsíce) a bylo proto možné při neexistenci přechodných ustanovení a obecné zásadě nepravé retroaktivity procesních norem na danou situaci aplikovat novou právní normu, která zánik odpovědnosti spojila teprve s uplynutím dvouleté subjektivní, resp. čtyřleté objektivní lhůty.“ Rozsudek 3 As 114/2016 byl zmíněn též v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, čj. 6 As 310/2016-54, ovšem žádné výslovné potvrzení právě uvedeného právního názoru tam desátý senát nevidí.

[16] Desátý senát se nadále hlásí ke svému názoru, který vyslovil v rozsudku 10 As 308/2016, ovšem s tímto právním názorem je názor vyslovený v rozsudku 3 As 114/2016 (či spíše stručná zmínka) rozporný. V detailech lze odkázat na důvody stručně rekapitulované v tomto usnesení výše v bodech [12] a [13], resp. na detailní analýzu celé otázky v rozsudku 10 As 308/2016, body 11-17. Rozsudek 3 As 114/2016 proti tomu nenabízí žádnou konkurující argumentaci, s kratší lhůtou dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, pracuje jako se zjevenou pravdou, aniž by ji podpíral nějakými důvody.

[17] Pokud by se snad rozšířený senát neztotožnil se závěry vyslovenými v rozsudku 10 As 308/2016, je tu i další otázka, totiž zda mohla novela č. 230/2014 Sb. prodloužit běžící prekluzivní lhůty (nejde samozřejmě o prekluzivní lhůty uběhlé již před účinností novely, neboť to by bylo triviálním porušením zákazu pravé retroaktivity). K tomu, že běžící prekluzivní lhůta je účinností novely prodloužena, se hlásí shora cit. rozsudek 3 As 114/2016. Tento právní závěr je však v rozporu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011-115, č. 2748/2013 Sb. NSS, věc *VETT* (viz bod 29: „Nejvyšší správní soud však musí vycházet z právní úpravy prekluzivních lhůt platné v době, kdy byl delikt spáchán. Je tomu tak proto, že prekluzivní lhůty pro uložení správní sankce jsou judikaturou považovány za lhůty hmotněprávní. V důsledku změny lhůt pro uložení sankce by tak došlo k zásahu do hmotných práv stěžovatele. Proto má ustanovení právě citované hmotněprávní účinky, a proto také se i na právní úpravu lhůt vztahuje čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.“). Protože novela č. 230/2014 Sb. neobsahovala žádné intertemporální ustanovení ve vztahu k běhu lhůt, je nutno dospět k závěru, že prekluzivní lhůty, byly-li by snad vskutku odlišné od lhůt novelou výslovně zakotvených, uběhly dle staré právní úpravy (desátý senát však setrvává na tom, že prekluzivní lhůty dle nové i staré právní úpravy jsou stejné). Cit. rozsudek 3 As 114/2016 je v tomto ohledu excesem z judikatury rozšířeného senátu. Protože desátý senát

pokračování

s názorem rozšířeného senátu v zásadě souhlasí (ve vztahu k situacím, kdy nový zákon neobsahuje žádné intertemporální normy), v tomto rozsahu žádnou otázku rozšířenému senátu nevznáší.

IV. Otázky předložené rozšířenému senátu

[18] Desátý senát tedy předkládá rozšířenému senátu otázku, zda se na zánik trestnosti správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, ve znění do 6. 11. 2014, aplikovala prekluzivní lhůta podle § 125e odst. 3 tohoto zákona, anebo roční lhůta podle § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

[19] Desátý senát upozorňuje, že věc předkládá rozšířenému senátu s ohledem na jeho judikaturu, která nepřipouští jiné sjednocení judikatury než formou sjednocujícího rozhodnutí samotného rozšířeného senátu. Zejména tak nepřipouští evoluční změnu judikatury postupným opuštěním nesprávného právního názoru. Desátý senát však podotýká, že právní názor vyslovený v rozsudku 10 As 308/2016 byl akceptován též devátým a třetím senátem (srov. bod [14] shora). Samotný třetí senát tak v říjnu 2017 opustil právní názor, který (bez jakékoliv argumentace) přijal o cca čtyři měsíce dříve. Nadto třeba upozornit, že třetí senát v dřívějším rozsudku 3 As 114/2016 otázku aplikovatelné lhůty nijak neanalyzoval a zmínil ji spíše mimochodem. Protože však rozšířený senát nárokuje svou pravomoc i ve vztahu k závěrům neodůvodněným, resp. vysloveným *obiter dictum*, nezbývá desátému senátu než postoupit spornou otázku rozšířenému senátu.

[20] Desátý senát však navrhuje, aby rozšířený senát svou judikaturu týkající se kompetence tohoto rozhodovacího tělesa (zejm. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS) opětovně zvážil. Desátý senát je přesvědčen, že judikatura je v nynější věci sjednocená, počínaje rozhodnutím ve věci 10 As 308/2016 rozhoduje NSS jednotně. Aktivace rozšířeného senátu je proto nadbytečná. Široce nárokováná kompetence rozšířeného senátu je v komparativním srovnání zcela unikátní. Nutí totiž „malé“ senáty předkládat senátu rozšířenému i otázky, které ve skutečnosti již judikatura vyřešila. To jen proto, že „malý“ senát nebo účastník řízení objeví jeden izolovaný judikát směřující k závěru opačnému.

[21] Desátý senát je přesvědčen, že judikatura NSS je sjednocována nikoliv jen formalizovanou metodou, prostřednictvím rozšířeného senátu, ale též evolučně, tedy rozhodovací praxí „malých“ senátů. Pokud tedy „malý“ senát NSS vysloví a odůvodní určitý právní názor, který je dalšími senáty následován, nelze dospět k závěru o roztržitosti judikatury ve smyslu hypotézy § 17 odst. 1 s. ř. s. jen proto, že tu snad je nějaký starší právní názor, nijak neodůvodněný, jen letmo zmíněný, typicky *obiter dictum*. Judikatura je svou povahou „spontánní“ právo, nepodléhající stejným formálním požadavkům, jako právní předpisy. Pokusy „sešněrovat“ judikaturní vývoj jen do instituce rozšířeného senátu jsou v právní realitě NSS rozhodujícího tisíce věcí ročně předem odsouzeny k neúspěchu.

[22] Pokud by snad rozšířený senát ve vztahu ke své pravomoci svůj názor modifikoval, navrhuje, aby věc vrátil k rozhodnutí desátému senátu bez věcného rozřešení, s tím, že tu ve skutečnosti judikaturní konflikt není.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Jana Brothánková, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 16. května 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu