



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **F. Š.**, zastoupeného Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2018, čj. 013806/2016/KUSK-DOP/POS, sp. zn. 013806/2016/KUSK/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2019, čj. 44 A 22/2018-33,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2019, čj. 44 A 22/2018-33, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 21. 2. 2018, čj. 013806/2016/KUSK-DOP/POS, sp. zn. 013806/2016/KUSK/2, a rozhodnutí Městského úřadu Mělník ze dne 30. 11. 2015, čj. 30324/DSA/15/MABU-8, R 175/15, sp. zn. DSA/17163/15/MABU, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a kasační řízení

[1] Žalobce je provozovatelem motocyklu, jehož řidič dne 4. 7. 2015 porušil pravidla silničního provozu tím, že překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci Mělník v ulici Kokořínská (50 km/h) o 13 km/h. Městský úřad Mělník proto žalobce uznal vinným ze správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), pro porušení § 10 odst. 3 tohoto zákona a uložil mu pokutu 1 500 Kč. Žalobce podal proti rozhodnutí městského úřadu ze dne 30. 11. 2015 odvolání. Žalovaný žalobcovo odvolání zamítl rozhodnutím označeným v záhlaví.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu. Tvrdil v ní mimo jiné, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť odpovědnost za spáchaný správní delikt zanikla dne 1. 12. 2016, a to na základě § 29 písm. a), § 30 písm. a), § 31 odst. 1 a § 32 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále také „nový přestupkový zákon“). Na věc je podle žalobce třeba užít ustanovení o prekluzi podle nového přestupkového zákona, neboť je pro žalobce výhodnější. Současně žalobce argumentoval, že § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona je v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. K namítané prekluzi uvedl, že kategorie trestnosti, jak ji upravuje čl. 40 odst. 6 Listiny, dopadá pouze na posouzení konkrétního jednání pachatele v daném okamžiku, nikoli na okolnosti nastupující po uplynutí let, tedy ani na zánik odpovědnosti prekluzí. Pro pachatele příznivější úprava by se mohla uplatnit na základě § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ovšem toto ustanovení se neužije v důsledku zvláštního přechodného ustanovení § 112 odst. 4 nového přestupkového zákona, jímž zákonodárce vyjádřil vůli ponechat v případě zániku odpovědnosti za přestupek či jiný správní delikt účinnou delší prekluzivní lhůtu. Na základě toho se tedy na věc užije úprava stanovená zákonem o silničním provozu (§ 125e odst. 5, věta za středníkem tohoto zákona), podle níž prekluze nenastala.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Setrval krom jiného na tom, že věc byla promlčena v prekluzivní lhůtě podle nového zákona o přestupcích. Podle stěžovatele je v rozporu s ústavním pořádkem, aby nebyla použita nová právní úprava zániku odpovědnosti jako hmotněprávního institutu, který je ve prospěch obviněného.

[5] Žalovaný se ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvedl, že stěžovatel pouze kopíruje žalobní námítky. Výklad zákona by měl podle žalovaného směřovat k ochraně zájmů ostatních účastníků silničního provozu, nikoli k ochraně přestupce na základě formálních procesních pochybení vyvolaných převážně účelovým jednáním osob podnikajících s obstrukcemi.

II. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost je důvodná, neboť zanikla stěžovatelova odpovědnost za jím spáchaný správní delikt.

[7] NSS se ve své argumentaci přidržel zejména závěrů Ústavního soudu vyslovených v nálezu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, ze kterých vyšel již ve svých dřívějších rozsudcích (ze dne 2. 7. 2020, čj. 1 As 239/2018-45; ze dne 16. 7. 2020, čj. 1 As 148/2018-51; ze dne 20. 8. 2020, čj. 7 As 450/2018-48; a ze dne 15. 10. 2020, čj. 7 As 204/2019-44).

[8] Stěžovatel spáchal dne 4. 7. 2015 správní delikt provozovatele vozidla. Podle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017 platilo, že *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezabýjil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.*

[9] Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti nový přestupkový zákon, který sjednotil prekluzivní dobu pro všechny přestupky (správní delikty a přestupky podle předchozí právní úpravy). V § 30 písm. a) stanovil jednotnou lhůtu k projednání přestupku: *Promlčecí doba činí a) 1 rok, nebo b) 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.* Městský

úřad uložil stěžovateli pokutu podle § 125c odst. 4 písm. f) zákona o silničním provozu v tehdy účinném znění, podle něhož se uloží pokuta od 1 500 Kč do 2 500 Kč.

[10] Podle § 32 odst. 2 nového přestupkového zákona se promlčecí doba přerušuje *a) oznámením o zabájení řízení o přestupku, b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, c) vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání; přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová.*

[11] Podle § 112 odst. 1 nového přestupkového zákona platí, že *na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.*

[12] Při izolovaném posouzení se může jevit úprava zániku odpovědnosti za správní delikt (přestupek) spáchaný stěžovatelem příznivější podle nového přestupkového zákona. Ustanovení o lhůtách však není možné posuzovat izolovaně, ale je nutné je chápat v kontextu celého nového přestupkového zákona. Podle § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona ve znění účinném do 25. 2. 2020 totiž platilo, že *ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*

[13] Stěžovatelova odpovědnost za správní delikt tedy nemohla zaniknout dříve, než by zanikla podle zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017. Úprava podle nového přestupkového zákona pro stěžovatele nemohla být příznivější, neboť by se v důsledku jeho § 112 odst. 2 uplatnila lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikt podle zákona o silničním provozu v délce 4 let.

[14] K tomuto závěru dospěl i krajský soud, byť jej (nesprávně) opřel o § 112 odst. 4 nového zákona o přestupcích, nikoli o § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona. Krajský soud rovněž vyšel z premisy, že kategorie trestnosti podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod dopadá pouze na posouzení konkrétního jednání pachatele v daném okamžiku, a nikoli na okolnost nastupující po uplynutí let (zánik odpovědnosti prekluzí). Trestnost je podle krajského soudu jednou z podmínek odpovědnosti pachatele za spáchané jednání a určuje, jestli bylo jednání pachatele trestné podle dosavadní úpravy a jestli je trestné i v případě, dopustil-li by se ho pachatel v době účinnosti nového zákona. Ovšem zatímco prekluze má za následek zánik odpovědnosti (postižitelnosti za jednání v konkrétním čase a místě), nemá za následek zánik trestnosti (jakožto obecné kategorie vyjadřující škodlivost spáchaného jednání).

[15] Ústavní soud však nálezem ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, zrušil větu první § 112 odst. 2 přestupkového zákona ke dni 26. 2. 2020. V nálezu dovodil, že *trestností činu* rozumí trestněprávní nauka a judikatura možnost, že pachatel určitého trestného činu bude uznán vinným a bude mu uložen trest či vyvozena trestní odpovědnost. Pod takto vymezený pojem *trestností činu* tedy spadají otázky vzniku trestní odpovědnosti, jejího trvání i zániku. Pod pojem *trestnost* je třeba zahrnout rovněž úpravu prekluzivních lhůt vedoucích k zániku odpovědnosti za delikt, který způsobuje jednou provždy zánik práva státu na potrestání pachatele. Je proto nutné posoudit, zda je pro stěžovatele příznivější úprava zániku odpovědnosti podle nového přestupkového zákona.

[16] Zrušení první věty § 112 odst. 2 samo o sobě nemělo přímý dopad do stěžovatelových práv, neboť podle znění účinného od 26. 2. 2020 nadále platilo, že *odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona* (jde o lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt; srov. bod 71 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19). Ve stěžovatelově případě by se tedy nadále uplatnila čtyřletá lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikt podle zákona o silničním provozu.

[17] Nálezem ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, však Ústavní soud zrušil pro rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny i citovanou zbývající část § 112 odst. 2 přestupkového zákona ke dni 22. 7. 2020, a to s odůvodněním, že *„úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást vymezení trestnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny“, „ustanovení čl. 40 odst. 6 věty první Listiny dopadá na každou úpravu, která přináší prostřednictvím úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek zprůsvětlení trestnosti“ a že „rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu“* (NSS dále odkazuje zejména na body 21-24 nálezu). Výslovně též uvedl:

V nyní posuzované věci a v typově obdobných věcech, týkajících se (nejen) zániku odpovědnosti za správní delikt podle zákona o silničním provozu ve vazbě na novou právní úpravu v zákoně o odpovědnosti za přestupky, může nastat situace, že odpovědnost za správní delikt by podle nové právní úpravy zanikla ještě před vydáním napadeného rozhodnutí, tedy že správní delikt by tak za užití nové právní úpravy byl již promlčen. V uvedeném případě je tedy nová právní úprava upravená v zákoně o odpovědnosti za přestupky a posuzovaná jako celek nesporně pro žalobce příznivější než předchozí právní úprava upravená v zákoně o silničním provozu (srov. též sub 5 až 7). Přechodné ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 však výslovně ukládá, aby byla aplikována pro pachatele méně příznivá právní úprava. Proto bude třeba vždy v každém konkrétním případě srovnat právní úpravu přestupkového práva účinnou do 30. 6. 2017, a to nejen podle § 29 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, nýbrž i úpravy speciálních promlčecích dob ve zvláštních zákonech (viz zejména tzv. změnový zákon č. 183/2017 Sb.), a podle obecných pravidel § 2 odst. 1 a § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky určit, která úprava je pro pachatele (nyní) přestupku spáchaného do 30. 6. 2017 příznivější.

[18] Závěry nálezu Ústavního soudu plně dopadají i na nyní posuzovanou věc.

[19] Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, *„rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchan, je-li to pro pachatele příznivější“*. Uplynutí prekluzivní doby je přitom vadou, pro kterou soud zruší rozhodnutí správních orgánů z moci úřední (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39, č. 845/2006 Sb. NSS).

[20] Za této situace je pro stěžovatele příznivější úprava zániku odpovědnosti za správní delikt podle nového přestupkového zákona. Jak již bylo uvedeno, podle § 30 tohoto zákona činí promlčecí doba za stěžovatelův správní delikt jeden rok, na rozdíl od dvou, respektive čtyř let podle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu. Ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona již není po zásahu Ústavního soudu součástí právního řádu.

[21] Ve stěžovatelově věci sice zahájil městský úřad řízení o správním deliktu včas, tedy do jednoho roku ode dne spáchání správního deliktu. Rovněž městský úřad uznal stěžovatele vinným ze správního deliktu ve lhůtě jednoho roku od zahájení řízení. Ovšem rozhodnutí žalovaného bylo vydáno až dne 21. 2. 2018, tedy více než rok od rozhodnutí městského úřadu v prvním stupni ze dne 30. 11. 2015. Rozhodnutím magistrátu se podle § 32 odst. 2 písm. b) nového přestupkového zákona přerušil běh promlčecí doby a začala běžet doba nová, která však uplynula 30. 11. 2016. Tétož dne zanikla rovněž stěžovatelova odpovědnost za správní delikt podle nového přestupkového zákona.

[22] Soud je povinen přihlédnout k uplynutí prekluzivní lhůty *ex officio* podle § 109 odst. 4 s. ř. s. (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07; ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07; ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09; či rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2010, č. j. 7 As 61/2010-89). Jelikož NSS shledal, že stěžovatelova odpovědnost za spáchaný správní delikt (přestupek) zanikla, neměl jinou možnost než zrušit rozsudek krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů.

[23] Za této situace bylo nadbytečné, aby se soud zabýval se dalšími početnými kasačními námitkami. Pro úplnost NSS dodává, že se nezabýval ani nesouhlasem stěžovatelova zástupce s vyvěšením osobních údajů na webových stránkách soudu, protože se nejedná o kasační námitku.

III. Závěr a náklady řízení

[24] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil; současně zrušil rozhodnutí žalovaného krajského úřadu i rozhodnutí městského úřadu, neboť ani krajský soud by v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než pozdější správní rozhodnutí (či obě) zrušit. Správní orgány jsou vázány právním názorem vysloveným výše.

[25] V této situaci je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 60 a § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci. Jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele, může soud výjimečně rozhodnout, že se účastníku náhrada nákladů nepřiznává (§ 60 odst. 7 s. ř. s.).

[26] Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Stěžovatel sice ve věci úspěch měl, a za normálních okolností by mu tak příslušelo právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti, NSS však shledal důvody zvláštního zřetele hodné, na základě kterých stěžovateli nepřiznal náhradu nákladů řízení.

[27] Stěžovatel použil ve správním řízení obstrukční taktiky, a to ve dvou ohledech. Nejprve uvedl jako řidiče pana L. Y., bytem P. 15, P. 1, osobu nekontaktního cizince opakovaně udávanou jako řidiče různými provozovateli vozidla zastoupenými společnostmi FLEET Control, s. r. o. (viz například rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2016, čj. 2 As 249/2016-39; rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2017, čj. 30 A 87/2016-29 a ze dne 26. 7. 2018, čj. 29 A 104/2016-29; či rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 9. 2016, čj. 10 A 31/2016-45). K této osobě městský úřad zjistil, že se na uvedené adrese nezdržuje, nepřebírá tam poštu a podle evidence Policie ČR tam ani nikdy nebyla hlášena k pobytu. Podle sdělení Ministerstva vnitra byla

tato osoba vyhoštěna z území ČR v době od 27. 4. 2011 do 22. 10. 2014 a ke dni 7. 5. 2015 nebyla vůbec hlášena k pobytu v evidenci Cizineckého informačního systému.

[28] Společnost FLEET Control dále za stěžovatele podala nejprve blanketní odvolání, které následně doplnila o velmi stručnou a blíže nekonkretizovanou námitku, že rychloměr Ramer 10T není automatizovaným technickým prostředkem bez obsluhy, což prý plyne z návodu k obsluze. Stěžovatel následně podal rozsáhlou žalobu, v níž uplatnil množství skutkových i právních námitek, aniž důsledně využil přezkumu rozhodnutí městského úřadu ze strany žalovaného. NSS samozřejmě nezpochybňuje obecné právo snést v řízení před soudem ve věcech správního trestání i takové skutkové či právní námitky, které přestupce neuváděl v řízení před správními orgány (usnesení rozšířeného senátu z 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). NSS však rovněž opakovaně judikoval (srov. rozsudek ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 As 36/2019-33, bod 18, či rozsudek ze dne 4. 12. 2019, čj. 10 As 241/2019-36), že obstrukcí hraničící až se zneužitím práva může být i opakované podávání neodůvodněných odvolání osobami spojenými se subjekty poskytujícími tzv. „pojištění proti pokutám“, která jsou následována podáním komplexní žaloby, což se stalo i v této věci. K obdobným závěrům dospěl NSS též v rozsudcích ze dne 27. 10. 2020, čj. 8 As 82/2020-54 a čj. 8 As 86/2020-46.

[29] Ačkoli důvod, pro který NSS zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a městského úřadu (prekluze odpovědnosti za správní delikt), nebyl bezprostředním důsledkem stěžovatelových procesních kroků, NSS má za to, že stěžovatelův procesní postup ve správním řízení i v řízení před správními soudy (uvádění zjevně nekontaktní osoby jako řidiče, podání stručného odvolání, na které však navazovalo podání rozsáhlé žaloby) zjevně cílil na prodlužování řízení, a tedy dosažení zániku odpovědnosti za přestupek bez jeho věcného projednání. Tato obstrukční činnost subjektů spojených s tzv. Motoristickou vzájemnou pojišťovnou a společností FLEET Control (a dále např. se sdružením Řešíme pokuty, společností ODVOZ VOZU a dalšími) je systémová, na což správní soudy poukazují již dlouhodobě (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 37, a nedávno též rozsudek ze dne 22. 9. 2020, čj. 10 As 94/2020-36, bod 8, s odkazy na další judikaturu). NSS si je vědom toho, že procesní obstrukce takto systematicky nepoužívá sám stěžovatel, ale okruh osob, z nichž některé si zvolil jako zmocněnce ve správním řízení. Stěžovatel však z logiky věci ponese procesní následky spojené s tímto rozhodnutím, jelikož se vědomě rozhodl využít služeb osob, které zneužívají procesních práv k nejrůznějším procesním obstrukcím.

[30] NSS uzavírá, že zneužívající povaha stěžovatelovy procesní strategie je okolností zvláštního zřetele hodnou, a proto stěžovateli nepřiznal náklady řízení o žalobě ani o kasační stížnosti podle § 60 odst. 7 s. ř. s.

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

V Brně dne 10. listopadu 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu