



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **J. V.**, zastoupený Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Ledčická 649/15, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2018, čj. KUKHK-20794/DS/2018/Dr, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 6. 2020, čj. 31 A 9/2018-73,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 6. 2020, čj. 31 A 9/2018-73, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2018, čj. KUKHK-20794/DS/2018/Dr, a rozhodnutí Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem ze dne 14. 5. 2018, čj. MUDK-ODP/55868-2018/zav 25442-2016/zav, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení **ne p ř i z n á v á**.
- IV. Žalovaný **ne m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Dvůr Králové nad Labem (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 5. 2018, č. j. MUDK-ODP/55868-2018/zav 25442-2016/zav, byl žalobce (dále „stěžovatel“) uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu). Měl se jej dopustit tím, že porušil § 10 zákona o silničním provozu, neboť jako provozovatel motorového vozidla registrační značky X nezajistil, aby při užití tohoto vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Blíže neurčený řidič totiž dne 2. 6. 2016, v 21:43 hodin, na pozemní komunikaci II/300 v obci Třebihošť, Horní Dehtov, směr Hořice, v

úseku platnosti dopravní značky IZ 4a - „Obec“ a IZ 4b - „Konec obce“, při řízení uvedeného vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci stanovenou zvláštním právním předpisem na 50 km/h, o méně než 20 km/h. Automatizovaným technickým prostředkem typu SYDO Traffic Velocity, výrobní číslo GEMVEL0009, byla naměřena rychlost jízdy 70 km/h (67 km/h po odečtení tolerance měřicího zařízení +/- 3 km/h). Tímto jednáním došlo k porušení ustanovení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu, přičemž takové porušení vykazuje znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu. Za tento správní delikt byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Proti rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[2] Následně podal stěžovatel u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu jako nedůvodnou zamítl. Podrobně se vypořádal celkem s patnácti žalobními body stěžovatele, které shledal nedůvodnými. Šlo o námitky, že stěžovatel byl omezen ve způsobu platby uložených částek, že byla rozdělena pokuta a náhrada nákladů správního řízení do dvou částek, že měření rychlosti proběhlo v rozporu s právními předpisy, jelikož nedošlo k řádnému uveřejnění informace o zřízení stálého automatického technického systému, že skutek byl ve výroku správního rozhodnutí nedostatečně vymezen, že nebyly naplněny podmínky pro zahájení řízení o správním deliktu provozovatele vozidla, že ve výroku rozhodnutí chyběla forma zavinění, že správní delikt porušení povinnosti provozovatele vozidla v době rozhodování správních orgánů neexistoval; že bylo třeba zkoumat otázku zavinění, že nebyla uvedena ustanovení, dle nichž správní orgán rozhodl o vině a uložení pokuty, že nebylo nepřihlédnuto k možnosti mimořádného snížení výměru pokuty, že nebylo dostatečně vymezeno místo spáchání přestupku, že bylo nedostatečně zjišťováno zavinění řidiče vozidla, že chybělo upozornění, že v předmětném úseku komunikace dochází k úsekovému měření vozidel, že neexistuje skutková podstata překročení rychlosti zjištěného na základě tzv. úsekového měření a že zanikla odpovědnost stěžovatele za správní delikt.

[4] K námitce zániku odpovědnosti stěžovatele za správní delikt (prekluzi) krajský soud uvedl, že stěžovatel spáchal správní delikt (dnes přestupek) v době účinnosti úpravy, která stanovovala zánik odpovědnosti fyzické osoby za správní delikt dle § 125e odst. 3 ve spojení s odst. 5 zákona o silničním provozu. Správní řízení se stěžovatelem bylo zahájeno i pravomocně skončeno v tam stanovených lhůtách, a proto k prekluzi odpovědnosti nedošlo. Současně krajský soud odmítl námitku, že by na stěžovatele měla dopadat nová, pro něj příznivější, právní úprava zániku odpovědnosti daná zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Dle názoru krajského soudu totiž doba, po kterou lze čin stíhat (promlčecí doba) nepatří mezi aspekty, které jsou zkoumány při hodnocení příznivosti nové právní úpravy ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[5] Krajský soud odmítl řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/20, jejímž předmětem bylo posouzení ústavnosti § 112 odst. 2 (původně) věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle krajského soudu nemohlo být návrhu na přerušování řízení vyhověno, protože § 112 uvedeného zákona se na věc stěžovatele neuplatňuje.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen

pokračování

„s. ř. s.“), neboť krajský soud nesprávně posoudil právní otázku zániku odpovědnosti za spáchaný přestupek.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítá, že krajský soud měl napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, neboť odpovědnost za přestupek zanikla. Bylo totiž nutné aplikovat úpravu o prekluzi dle nového zákona o odpovědnosti za přestupky. Mezi okamžikem zahájení řízení a vydáním rozhodnutí v prvním stupni totiž uplynula doba delší jednoho roku, a proto odpovědnost za přestupek zanikla.

[8] Stěžovatel poukazuje na náleze Ústavního soudu ze dne ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, podle nějž je nutné aplikovat novou úpravu prekluze (promlčecí doby) obsaženou v zákoně o odpovědnosti za přestupky i na ty přestupky, k jejichž spáchání došlo před účinností tohoto zákona, ale o nichž bylo rozhodováno již za jeho účinnosti. To je i případ stěžovatele, jenž se přestupku dopustil dne 2. 6. 2016, avšak správní orgány o něm rozhodovaly až v roce 2018. Bylo tedy nutné aplikovat novou právní úpravu v zákoně o odpovědnosti za přestupky.

[9] Dále stěžovatel nesouhlasí s nevyhověním návrhu na přerušení řízení. Pokud původní právní úprava v zákoně o silničním provozu stanovila promlčecí dobu čtyřletou a nová právní úprava stanoví dobu jednoletou, přičemž až za nové právní úpravy rozhodnutí nabylo právní moci, mohl být jediným legitimním argumentem správních orgánů pro aplikaci původní úpravy prekluze odkaz na přechodné ustanovení v § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Uvedené ustanovení se tak na věc stěžovatele užilo, a proto náleze Ústavního soudu mohl (a nakonec také byl) pro věc relevantní. Pokud by soud vyhověl návrhu na přerušení řízení, mohla být věc finálně rozhodnuta již krajským soudem.

[10] Jediným důvodem, proč dle stěžovatele krajský soud žalobě nevyhověl, tedy byl právní názor, že se nová právní úprava zániku odpovědnosti za přestupky na danou věc neaplikuje, neboť otázka prekluze není aspektem trestnosti přestupku. Tento právní názor se však ve světle uvedeného nálezu Ústavního soudu ukázal nesprávným. Závěrem stěžovatel upozorňuje, že sám krajský soud uznal, že pokud by na věc dopadla nová právní úprava prekluze, skutečně by došlo k zániku odpovědnosti za stěžovatelem spáchaný správní delikt (dnes přestupek).

[11] Žalovaný se ztotožnil s napadeným rozsudkem a se ke kasační stížnosti dále blíže nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou zániku odpovědnosti provozovatele vozidla za správní delikt v rozsudcích ze dne 2. 7. 2020, čj. 1 As 239/2018-45, ze dne 16. 7. 2020, čj. 1 As 148/2018-49, ze dne 20. 8. 2020, čj. 7 As 450/2018-48, a ze dne 13. 10. 2020, čj. 8 As 196/2018-47, ve kterých zohlednil závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/20. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro odchýlení se od výše uvedených rozhodnutí, a proto jejich závěry pro posuzovanou věc plně přebírá.

[14] Stěžovatel se dle správního orgánu dopustil správního deliktu, neboť jako provozovatel vozidla nezajistil, aby při užití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená zákonem o silničním provozu. V dosavadním správním ani soudním řízení nebylo sporu o tom, že stěžovatel spáchal skutek 2. 6. 2016, v 21:43 hodin.

[15] Porušení pravidel silničního provozu spočívalo v překročení nejvyšší dovolené rychlosti jízdy v obci stanovenou zvláštním právním předpisem na 50 km/h, o méně než 20 km/h., zjištěném dne 2. 6. 2016, v 21:43 hodin, úsekovým měřením. Oznámení o zahájení řízení o správním deliktu nahrazené písemným příkazem podle § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“) bylo vydáno 28. 3. 2017 a stěžovateli doručeno 29. 3. 2017.

[16] Dle § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017 platilo, že *[o]dpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezapočal řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán.*

[17] Dle odst. 5 téhož ustanovení se *[n]a odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním, vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby; obdobně to platí pro odpovědnost fyzické osoby za správní delikt podle § 125f.*

[18] Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky, který sjednotil prekluzivní (promlčecí) dobu pro všechny přestupky (správní delikty a přestupky dle předchozí právní úpravy). Podle § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *[p]romlčecí 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. Za přestupek spáchaný stěžovatelem je dle § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu, ve znění účinném od 1. 7. 2017, možné uložit pokutu maximálně do výše 10 000 Kč.*

[19] Dle § 31 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *[p]romlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku.*

[20] Dle § 32 odst. 2 písm. a) a b) téhož zákona platí, že *[p]romlčecí doba se přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku nebo vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, přičemž přerušením promlčecí doby počíná [běžet] promlčecí doba nová.*

[21] Dle § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *[n]a 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.*

[22] Při izolovaném posouzení se jeví úprava zániku odpovědnosti za uvedený správní delikt (přestupek) příznivější dle zákona o odpovědnosti za přestupky. Uvedené ustanovení však není možné chápat izolovaně, ale je nutné je chápat v kontextu celého zákona.

[23] Dle § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky ve znění účinném do 25. 2. 2020 platilo, že *[u]stanovení 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 zanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Dle této právní úpravy tak odpovědnost za správní delikt stěžovatele nemohla zaniknout dříve, než by zanikla dle zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017. Úprava dle zákona o odpovědnosti za přestupky tak pro stěžovatele v důsledku citovaných přechodných ustanovení nemohla být příznivější právní úpravou.*

pokračování

[24] Ústavní soud nicméně nálezem ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, zrušil větu první § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, k čemuž došlo dne 26. 2. 2020. V uvedeném nálezu konstatoval, že *tretností činu* trestněprávní nauka a judikatura rozumí možnost, že pachatel určitého trestného činu bude uznán vinným a bude mu uložen trest či vyvozena trestní odpovědnost. Pod takto vymezený pojem *tretností činu* tedy spadají otázky jejího vzniku, trvání i zániku. Ve světle těchto závěrů je dle Ústavního soudu nutno pod pojem *tretnost* zahrnout rovněž úpravu prekluzivních (promlčecích) lhůt (dob) vedoucích k zániku odpovědnosti za delikt, který způsobuje jednou provždy zánik práva státu na potrestání pachatele. Je proto nutné posoudit, zda je úprava zániku odpovědnosti dle zákona o odpovědnosti za přestupky pro stěžovatele příznivější.

[25] Zrušení první věty § 112 odst. 2 samo o sobě nemělo přímý dopad do práv stěžovatele, neboť dle znění účinného od 26. 2. 2020 nadále platilo, že [o]dpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezánikne 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, jak je vyjmenovávala zrušená věta první; srov. bod 71 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19).

[26] 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 (původně větu druhou) § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, k čemuž došlo dne 22. 7. 2020, s následujícím odůvodněním (body 21 - 24; zvýraznění provedl NSS):

„V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19, kterým bylo zrušeno ustanovení § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky, se Ústavní soud zabýval výkladem pojmu „tretnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny. Dospěl zde k závěru, že v základu institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek leží myšlenka, že uplynutím času slábné, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence, tak z hlediska individuální. Nová právní úprava, která může způsobit, že k promlčení dojde až po delším čase v porovnání s úpravou předchozí, v sobě nutně nese náhled, že zákonodárce nově pojímá spáchaný čin závažněji, stanovil-li úpravu, která umožní zánik tretnosti uplynutím delšího časového úseku v porovnání s předchozí úpravou. Ústavní předpisy obecně nekladou překážku zpřísnění tretnosti, jde-li stále o úpravu trestu přiměřenou spáchanému činu. Může se tak dít jen pro činy spáchané po účinnosti úpravy, jež přinesla zpřísnění tretnosti, nikoli pro činy spáchané před její účinností. Ustanovení čl. 40 odst. 6 věta první Listiny dopadá na každou úpravu, která přináší prostřednictvím úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek zpřísnění tretnosti. V uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 tak byl vyjádřen právní názor, podle kterého § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky příkazuje užít úpravu promlčení odpovědnosti za přestupky podle zákona o odpovědnosti za přestupky i na činy spáchané před účinností tohoto zákona, neboť úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást vymezení tretnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, s níž byla v tehdejší věci napadená zákonná úprava v rozporu, jelikož vede k užítí pozdější úpravy tretnosti, která je v neprospěch obviněného. Z tohoto důvodu Ústavní soud § 112 odst. 2 větu první zákona o odpovědnosti za přestupky zrušil pro jeho rozpor s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny. S tímto zrušeným ustanovením úzce související nyní napadené ustanovení § 112 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky Ústavní soud posoudit z hlediska jeho ústavní konformity nemohl, neboť byl vázán petitem tehdejšího návrhu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/19.

Již v minulosti Ústavní soud též dovodil [srov. např. náleze ze dne 22. 1. 2001 sp. zn. IV. ÚS 158/2000 (N 12/21 SbNU 91)], že podle čl. 40 odst. 6 Listiny se tretnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchan. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použít pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska tretnosti, jehož by bylo při

aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového právního předpisu je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější než právo dřívější.

Je zřejmé, že v nyní posuzované věci, a v typové 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 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.

Z výše uvedeného plyne, že dospěl-li Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ke právnímu názoru, podle kterého je úprava zániku přestupkové odpovědnosti součástí 'trestnosti' ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny (v podrobnostech srov. právní závěry uvedené v citovaném nálezu), nelze mít z důvodů výše uvedených pochyb o tom, že aplikace § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky (ve znění uvedeného nálezu) může vést rovněž ke zhoršení postavení pachatele. Jinak řečeno, **k porušení čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny dojde i tehdy, když by pachatel byl potrestán za spáchání přestupku přesto, že by odpovědnost za přestupek podle nové právní úpravy zanikla ještě před vydáním rozhodnutí o přestupku, tedy že přestupek by tak za užití nové právní úpravy byl již promlčen.** Ústavní soud proto uzavírá, že § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny. Nutno podotknout, že za této situace není v incidenčním případě (viz sub 3 až 7) možný ústavně konformní výklad § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a lze vystačit s oporou jeho § 2 odst. 1 a § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky.“

[27] Závěry nálezu Ústavního soudu plně dopadají i na nyní posuzovanou věc. Krajský soud tedy učinil nesprávný právní závěr, pokud měl za to, že doba, po kterou lze čin stíhat (promlčecí doba) nepatří mezi aspekty, které jsou zkoumány při hodnocení příznivosti nové právní úpravy ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny. I když lze částečně přihlédnout k tomu, že krajský soud rozhodl pouhé tři dny po vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/20, nelze přejít, že k závěru o tom, že úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást vymezení trestnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, dospěl Ústavní soud již v prvním nálezu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, jímž zrušil větu první § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky (viz výše citovaný bod 21. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/20).

[28] Uplynutí prekluzivní doby je vadou, pro kterou soud zruší rozhodnutí správních orgánů z moci úřední (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39, č. 845/2006 Sb. NSS).

[29] Za této situace je pro stěžovatele úprava zániku odpovědnosti za správní delikt dle zákona o odpovědnosti za přestupky příznivější právní úpravou. Podle § 125e odst. 3 a 5 zákona o silničním provozu by odpovědnost stěžovatele za správní delikt zanikla, jestliže by o něm správní orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchan. Stěžovatel se protiprávního jednání dopustil dne 2. 6. 2016. Správní orgán I. stupně se o správním deliktu dozvěděl dne 6. 7. 2016 z oznámení o přestupku v dopravě

pokračování

vyhotoveného Městskou policií Dvůr Králové nad Labem. Správní řízení se stěžovatelem jako provozovatelem vozidla bylo zahájeno dne 29. 3. 2017 doručením oznámení o zahájení řízení, resp. vydáním s ním spojeného příkazu, tedy v rámci dvouleté subjektivní i čtyřleté objektivní lhůty ve smyslu § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu. K výkladu uvedené čtyřleté objektivní lhůty se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 12. 4. 2017, čj. 1 As 337/2016-45, dospěl při tom k závěru, že uplynutím této lhůty odpovědnost za správní delikt zaniká. Jinými slovy v dané objektivní lhůtě musí být řízení nejen zahájeno, ale též pravomocně skončeno.

[30] Při aplikaci této právní úpravy by k zániku odpovědnosti stěžovatele za správní delikt (dnes přestupek) nedošlo, neboť o něm bylo pravomocně rozhodnuto před uplynutím čtyřleté objektivní lhůty, k němuž došlo až dne 2. 6. 2020.

[31] Dle § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky činí promlčecí doba za správní delikt stěžovatele 1 rok a podle § 31 odst. 1 téhož zákona počne běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku, tj. 3. 6. 2016. Podle § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky se promlčecí doba přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku, resp. dle písm. b) téhož ustanovení vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným. Přerušením promlčecí doby počíná běžet promlčecí doba nová. V případě stěžovatele se běh promlčecí doby přerušil dne 29. 3. 2017, kdy mu bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o přestupku, resp. kdy byl vydán příkaz, jímž byl obviněný uznán vinným. Následující den, 30. 3. 2017, počala běžet nová jednoletá promlčecí doba.

[32] V průběhu této nové promlčecí doby ale nenastala žádná další skutečnost či událost předpokládaná § 32 zákona o odpovědnosti za přestupky, jež by měla za následek stavění, či opětovné přerušování promlčecí doby a počátek běhu nové. K zániku odpovědnosti stěžovatele za spáchaný správní delikt tak podle novější právní úpravy, tj. zákona o odpovědnosti za přestupky, došlo již dne 30. 3. 2018 (marným uplynutím dne 29. 3. 2018). Po podání odporu proti příkazu totiž správní orgán I. stupně vydal správní rozhodnutí, jímž shledal stěžovatele opětovně vinným, až dne 14. 5. 2018, kdy je podle § 71 odst. 2 písm. a) s. ř. doručoval elektronicky prostřednictvím datové schránky. K vydání dalšího rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, majícího za následek přerušování běhu promlčecí doby a počátek běhu doby nové, tak došlo až po uplynutí jednoleté promlčecí doby, jež počala běžet dne 30. 3. 2017.

[33] K zániku odpovědnosti tedy došlo o více než dva roky dříve než podle předchozí právní úpravy v § 125e odst. 3 ve spojení s odst. 5 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017.

[34] Je tak třeba na posuzovaný případ použít pro stěžovatele příznivější právní úpravu obsaženou v zákoně o odpovědnosti za přestupky. Ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky nemůže na uvedeném závěru ničeho změnit, neboť již není s ohledem na zásah Ústavního soudu součástí právního řádu. V daném případě došlo k marnému uplynutí jednoleté promlčecí doby (od 30. 3. 2017 do 29. 3. 2018).

[35] K uplynutí promlčecí (prekluzivní) doby je soud povinen přihlížet dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z moci úřední (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 Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2010, čj. 7 As 61/2010-89). Shledal-li tedy Nejvyšší správní soud, že k prekluzi odpovědnosti za spáchaný správní delikt (dnes přestupek) došlo, nezbyvá mu, než rozsudek krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů zrušit.

[36] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom závěru rozsudku ze dne 15. 5. 2020, čj. 9 As 142/2018-52, podle něž uplyne-li lhůta pro zánik odpovědnosti za správní delikt „... ještě před účinností nové právní úpravy, která délku takové lhůty mění, nelze z povahy věci do již uplynulé lhůty jakkoli zpětně zasahovat. Snaha „přenést“ novou (pro pachatele deliktu příznivější) lhůtu z nové úpravy zpět v čase a navázat ji na okamžik, kde počala běžet lhůta původní, již daleko překračuje rámeček zásady užítí příznivější úpravy, neboť - jak vyloženo výše - tato úprava se týká změny společenského náhledu na hodnocení trestnosti určitého jednání. Nemůže však vést k tomu, že rozhodnutí vydané v dané době zcela v rámci zákonné prekluzivní lhůty bude zpětně a po uplynutí téže lhůty jinak hodnoceno. V takové situaci by těžko bylo možné zpětně dovozovat „nezákonnost“ správního rozhodnutí. ... Právě (a pouze) v případech, kdy při zavedení nových prekluzivních lhůt pro projednání přestupků dosud nedoběhly lhůty dříve stanovené (příčemž správní řízení o těchto skutečích nebylo dosud skončeno, případně ani zabájeno), může být nastolena otázka, jaká lhůta má být na daný případ aplikována z pohledu její příznivosti pro obviněného.“

[37] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že případ stěžovatele spadá do poslední nastíněné kategorie, podle níž při zavedení nových prekluzivních lhůt pro projednání daného přestupku dosud nedoběhly lhůty dříve stanovené, a zároveň správní řízení o spáchaném skutku nebylo dosud skončeno. Proto byla nastolena a též zodpovězena otázka příznivější právní úpravy a její aplikace na danou věc. Správní orgány tak rozhodovaly již za účinnosti nové právní úpravy a nebylo-li by neústavního ustanovení § 112 odst. 2 (původně) věty druhé, mohly aplikovat novou, pro pachatele příznivější, právní úpravu zániku odpovědnosti za přestupek.

[38] K odlišnostem v judikatuře pak Nejvyšší správní soud uvádí, že jsou způsobeny rozdílnou právní úpravou, která byla účinná v době vydání jednotlivých rozhodnutí. Zatímco v době vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 142/2018-52 nebylo zrušeno ustanovení § 112 odst. 2 (původně věta druhá) zákona o odpovědnosti za přestupky, v době vydání rozsudků čj. 1 As 239/2018-45, čj. 1 As 148/2018-49, čj. 7 As 450/2018-48 a čj. 8 As 196/2018-47 již toto ustanovení nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/20 zrušeno bylo. Jak navíc konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 As 148/2018-49 závěry vyjádřené v rozsudku čj. 9 As 142/2018-52 lze s ohledem na právní názory vyjádřené v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/20 považovat za překonané.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, než zrušit napadené rozhodnutí žalovaného, a případně i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm budou správní orgány postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

[40] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele, může soud výjimečně rozhodnout, že se účastníku náhrada nákladů nepřiznává (§ 60 odst. 7 s. ř. s.).

pokračování

[41] Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti, potažmo žalobě úspěšný, proto by za běžných okolností měl právo na náhradu nákladů řízení. Nejvyšší správní soud v projednávané věci však dospěl k závěru, že jsou dány důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s., pro které stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal. Stěžovatel dostal možnost se k tomuto závěru soudu ještě před rozhodnutím věci vyjádřit. Této možnosti ve stanovené lhůtě nevyužil. Tento postup soudu nicméně pro stěžovatele nemůže být překvapivý také proto, že v obdobných situacích Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení rovněž s odkazem na § 60 odst. 7 s. ř. s. úspěšnému účastníku řízení nepřiznal (viz judikatura zmiňovaná níže, zejména rozsudek ze 4. 12. 2019, čj. 10 As 241/2019-36, či také rozsudek z 6. 10. 2020, čj. 10 As 259/2020-27).

[42] Stěžovatel použil ve správním řízení obstrukční taktiky, a to hned několika ohledech. Nejprve uvedl jako řidiče W. H., bytem M. 3, R., N., s doručovací adresou V. 1808/1, P., osobu opakovaně udávanou jako řidiče subjekty spojenými s tzv. Motoristickou vzájemnou pojišťovnou (viz například rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové z 14. 10. 2019, čj. 31 A 13/2017-71, a z 18. 4. 2019, čj. 32 A 6/2017-77, a dále rozsudky Krajského soudu v Brně z 28. 2. 2018, čj. 73 A 53/2017-36, čj. 73 A 54/2017-37 a čj. 73 A 55/2017-36; přičemž z rozsudku čj. 73 A 53/2017-36 plyne, že tato osoba byla různými provozovateli označena ve 20 jiných případech). K této osobě správní orgán I. stupně zjistil, že ač reaguje na výzvy vhazované do označené schránky na adrese V. 1808/1, P., na této adrese tuto osobu nikdo z nájemníků nezná a vlastník nemovitosti Středisko společných činností AV ČR vyloučil, že by s touto osobou kdy uzavřel jakýkoli nájemní vztah. Ačkoli v době označení uvedené osoby stěžovatel ještě zastoupen nebyl, po podání odvolání již stěžovatele zastupovala společnost ODVOZ VOZU s.r.o., taktéž s tzv. Motoristickou vzájemnou pojišťovnou spojená. Šlo tedy zjevně o součást taktiky těchto subjektů, byť ty do správního řízení oficiálně vstoupily až později.

[43] Společnost ODVOZ VOZU s.r.o. následně za stěžovatele podala námitku podjatosti proti všem zaměstnancům správního orgánu I. stupně z důvodu, že ti jsou motivováni plnit rozpočtový ukazatel v podobě plánovaného příjmu obecního rozpočtu ze sankcí, a rozsáhlé vyjádření k podkladům rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Po vydání tohoto rozhodnutí již společnost ODVOZ VOZU s.r.o. podala v zastoupení stěžovatele jen blanketní odvolání a na výzvu na jeho doplnění nijak nereagovala. Stěžovatelka následně podala obsáhlou žalobu, aniž tedy důsledně využila možnost přezkumu rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze strany žalovaného. Nejvyšší správní soud samozřejmě nezpochybňuje obecné právo snést v řízení před soudem ve věcech správního trestání i takové námitky skutkové či právní, 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). Již v rozsudku čj. 10 As 241/2019-36 však bylo s odkazem na další předchozí judikaturu (rozsudek z 15. 8. 2019, čj. 10 As 36/2019-33, bod 18) vyloženo, že obstrukcí hraničící až se zneužitím práva může být i opakované podávání neodůvodněných odvolání osobami spojenými s výše uvedenou „pojišťovnou“, která jsou následována podáním komplexní žaloby, což se stalo i v souzené věci.

[44] Ačkoli důvod, pro který Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně (prekluze přestupku), nebyl bezprostředním důsledkem procesních kroků stěžovatelky, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že konkrétní okolnosti nynější věci uvedené shora odůvodňují aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. Procesní postup stěžovatele ve správním řízení ve spojení s postupem v řízení před správními soudy (nejprve uvádění zjevně nekontaktní osoby jako řidiče, poté podání námítky podjatosti a rozsáhlého vyjádření k podkladům, následované podáním blanketního odvolání, na které nicméně navazovalo podání obsáhlé žaloby) totiž zjevně cílil na prodlužování řízení, a tedy

dosažení zániku odpovědnosti za přešupek bez jeho věcného projednání. Tato obstrukční činnost subjektů spojených s tzv. Motoristickou vzájemnou pojišťovnou je systémová, na což správní soudy poukazují již dlouhodobě (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu z 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 37, respektive nedávno rozsudek z 22. 9. 2020, čj. 10 As 94/2020-36, bod 8, s odkazy na další judikaturu).

[45] Procesní strategii stěžovatele a její zneužívající povahu proto Nejvyšší správní soud hodnotí jako okolnost zvláštního zřetele hodnou, která odůvodňuje nepřiznání náhrady nákladů řízení podle § 60 odst. 7 s. ř. s.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. října 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu