



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Autodoprava Máša s.r.o.**, se sídlem Tůmy Přeloučského 869, Přelouč, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2019, č. j. 141155/2019/KUSK-DOP/Hav, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, č. j. 55 A 1/2020 - 31,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, č. j. 55 A 1/2020 - 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad v Kolíně (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 23. 5. 2019, č. j. MUKOLIN/OD 53690/19-ham (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 42b odst. 1 písm. s) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 28. 7. 2016 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), za což jí správní orgán I. stupně uložil pokutu ve výši 18.000 Kč a povinnost k nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč. Přestupku se měla žalobkyně dopustit tím, že dne 21. 6. 2016 v 10:03 hodin provozovala na pozemní komunikaci č. II/125 v obci Kolín-Sendražice v ulici Ovčárecká ve směru jízdy na obec Ovčáry motorové vozidlo tovární značky IVECO, registrační značky X, které při vysokorychlostním kontrolním vážení překročilo hodnoty stanovené v § 37 odst. 1 písm. b) a § 37 odst. 2 písm. a) vyhlášky Ministerstva dopravy č. 341/2014 Sb., o schvalování technické způsobilosti a technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 9. 2018 (dále jen „vyhláška o schvalování technické způsobilosti“). Dle zjištění správního orgánu I. stupně došlo k překročení nejvyšší povolené hmotnosti u nápravy č. 2 o 1 182 kg (největší povolená hmotnost 11 500 kg, naměřená hmotnost po odpočtu 12 682 kg) a k překročení nejvyšší povolené hmotnosti motorového vozidla o 1 255 kg (největší povolená hmotnost 18 000 kg, naměřená hmotnost po odpočtu 19 255 kg).

[2] Žalovaný výše specifikovaným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) se zabýval zejména zánikem odpovědnosti za přestupek. Posuzoval, zda je na promlčení odpovědnosti za přestupek, jehož se měla žalobkyně dopustit, třeba užít pravidla obsažená v § 30 až § 32 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) nebo § 43 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 6. 2017. Podle zákona o odpovědnosti za přestupky činí promlčecí doba 1 rok, respektive 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100.000 Kč, zatímco dle zákona o pozemních komunikacích platilo, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích 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.

[4] Dle soudu ke spáchání správního deliktu (přestupku) došlo dne 9. 6. 2016 a řízení o něm zahájil správní orgán I. stupně dne 11. 3. 2019 (pozn. Nejvyššího správního soudu: přestupek byl spáchán dne 21. 6. 2016 a řízení o něm zahájeno 23. 1. 2019), kdy doručil žalobkyni příkaz. Čtyřletá objektivní doba tak byla zachována. Zachována byla též dvouletá subjektivní doba, neboť vážný lístek z vysokorychlostního kontrolního vážení, na jehož základě vzniklo správnímu orgánu I. stupně důvodné podezření ze spáchání protiprávního jednání, obdržel teprve dne 26. 10. 2018. Podle právní úpravy účinné v době spáchání správního deliktu tedy k zániku odpovědnosti za správní delikt nedošlo.

[5] Krajský soud zkoumal, zda není pozdější úprava v zákoně o odpovědnosti za přestupky příznivější. Pokud by za přestupek žalobkyně nebylo možné podle zákona o pozemních komunikacích uložit pokutu ve výši alespoň 100.000 Kč, znamenalo by to, že pro účely posouzení zániku odpovědnosti za přestupek měla být ve věci aplikována nová, a tedy pro žalobkyni příznivější právní úprava zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy i jednorocní promlčecí doba.

[6] Rozhodným faktorem bylo, jaká částka představuje horní hranici sazby pokuty ukládané za přestupek. Ustanovení § 42b odst. 6 zákona o pozemních komunikacích stanovuje horní hranici za daný přestupek ve výši 500.000 Kč. V § 43 téhož zákona je stanoven způsob výpočtu sankce a to 9.000 Kč za každou započatou tunu, která překračuje největší povolenou hmotnost vozidla dle zvláštních právních předpisů. Není-li nejvyšší povolená hmotnost vozidla překročena o více než 500 kg, činí výměra pokuty 5.000 Kč. Krajský soud si kladl otázku, zda se mělo na protiprávní jednání žalobkyně pohlížet – a to bez dalšího – jako na přestupek dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích, za který zákon umožňuje uložit pokutu až do výše 500.000 Kč, anebo naopak jako na přestupek spočívající v překročení největší povolené hmotnosti o hodnotu nacházející se v rozmezí jedné až dvou tun, tj. přestupek, s kterým zákon spojuje pevně stanovenou sankci ve výši 18.000 Kč, která představuje současně horní hranici sazby pokuty, jíž je možné za takto pojímaný přestupek uložit. První přístup by znamenal to, že § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích vymezuje jedinou skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v provozování vozidla převyšujícího maximální povolenou hodnotu, druhý přístup pak to, že zákon o pozemních komunikacích prostřednictvím předmětného ustanovení zavádí *de facto* několik dílčích skutkových podstat odvíjejících se od konkrétní překročené hodnoty.

[7] Krajský soud rozhodl, že je namístě uplatnit druhý přístup. Oporu našel v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 6 As 221/2019 – 31, č. 4047/2020 Sb. NSS, věc *MPM-QUALITY*. V daném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval horní hranicí sazby pokuty ukládané za přestupek dle § 125c odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách

(vodní zákon). Byl si přitom vědom závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020 – 76, č. 4091/2020 NSS, dle názoru krajského soudu se ale zmíněný rozsudek zabýval zcela odlišnou otázkou od věci, kterou posuzoval. I když se ve formě *obiter dicta* uvedl, že v případě přestupku dle § 125a odst. 4 vodního zákona, „*kde zákon horní hranici sazby pokuty stanoví (ve výši 10.000.000 Kč), [...] není ani sporu, že v tomto případě by byla promlčecí doba tříletá*“, domníval se krajský soud, že opak je pravdou a že tento názor Nejvyššího správního soudu koliduje právě se závěry přijatými tímž soudem v rozsudku *MPM-QUALITY*. V něm Nejvyšší správní soud učinil závěr, že za horní hranici sazby pokuty je třeba považovat výpočtem zjištěnou částku, nikoliv obecný limit 10.000.000 Kč. Krajský soud byl názoru, že je zapotřebí odlišovat přestupky, kde je výměra trestu určena něčím jiným než skutkově definujícím znakem přestupku, tedy např. procentem z obratu, procentuálním podílem aktiv, násobkem daně apod. (zde je rozlišování pojmů „horní hranice sazby pokuty“ a „určení výměry pokuty“ namísto, neboť konkrétní výše pokuty je správnímu orgánu známa až v průběhu řízení, respektive na jeho konci), od přestupků, u nichž správní orgány od zahájení řízení zpravidla vědí, jaká sankce pachatelů za jejich spáchání hrozí, neboť je odvislá právě od veličiny, která je sama o sobě znakem skutkové podstaty daného přestupku. Takovýto postup dle krajského soudu sleduje také důvod, proč existují dvě rozdílné promlčecí doby, a to rozdílnou společenskou škodlivost.

[8] Krajský soud uzavřel, že žaloba je důvodná, neboť ještě před zahájením řízení o přestupku došlo k zániku odpovědnosti za spáchaný skutek.

III. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v tom, že se neřídil zákonným ustanovením § 71 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který upravuje postup v případě zrušení části předpisu a nerespektoval tak povinnost pouze konstatovat nevykonatelnost rozhodnutí. S tímto postupem se nijak v odůvodnění rozsudku nevypořádal.

[11] Nezákonnost rozsudku krajského soudu spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení horní hranice sazby za spáchaný přestupek. Podle jeho názoru soud nastavuje absolutní právní nejistotu ohledně toho, jaká promlčecí doba vlastně plyne. Upozorňuje, že v případě kdy při projednávání dvou a více přestupků podle § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky, může správní orgán uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky. Nezhledněním možnosti navýšení horní hranice pokuty až o polovinu se soud dopustil nesprávného posouzení právní otázky.

[12] Stěžovatel je přesvědčen, že § 42b odst. 6 zákona č. 13/1997 Sb. zákona o provozu na pozemních komunikacích, jasně stanovuje horní hranici sazby. Dále namítl, že zákon o provozu na pozemních komunikacích zná pouze skutkovou podstatu přestupku stanovující překročení celkové hmotnosti vozidla a nikoliv skutkovou podstatu „překročení největší povolené hmotnosti o hodnotu nacházející se v rozmezí tří až čtyř tun“.

[13] V závěru kasační stížnosti požaduje stěžovatel náhradu nákladů řízení před krajským soudem.

[14] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel odkázal na vyjádření Ministerstva dopravy k horní hranici sazby pokuty. Namítl, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s tím, proč se odchýlil od textu a smyslu zákona při výkladu skutkové podstaty obsažené v § 42b odst. 1 písm. s). V tom spatřuje stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Dále rozšířil kasační stížnost o důvod podle § 103 odst. 1 písm. c), jelikož spatřoval zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že krajský soud rozhodoval v senátu a nikoliv samosoudcem.

[15] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, k níž je případně povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51).

[19] Stěžovatel namítal, že krajský soud nepostupoval dle § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, jelikož rozhodnutí zrušil a nevyšlo pouze nevykonatelnost. Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že nálezy Ústavního soudu nedošlo ke zrušení ustanovení zákona, na jehož základě bylo vydáno rozhodnutí o přestupku v nyní souzené věci, proto § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu na danou věc nedopadá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, č. j. 2 As 277/2020 – 30).

[20] K druhé námitce nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud jasně vysvětlil a odůvodnil své úvahy při výkladu dotčených předpisů i ve vztahu ke smyslu právní úpravy. Napadený rozsudek tedy splňuje kritéria přezkoumatelnosti.

[21] K námitce zmatečnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že v případě kdy rozhodoval krajský soud v senátu namísto samosoudcem, nejde o nesprávné obsazení soudu zakládající porušení práva na zákonného soudce (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 7. 2016, č. j. 6 As 165/2015 – 38, č. 3450/2016 Sb. NSS).

[22] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením, zda je horní hranice sazby za přestupek dle § 42b odst. 1 písm. s) zákona o pozemních komunikacích [dle současného znění písm. u)] stanovena v § 42b odst. 6 písm. a) téhož zákona nebo výpočtem konkrétní horní hranice sazby dle § 43 téhož zákona.

[23] Dle názoru krajského soudu bylo na místě užít přístup, který zvolil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 3. 2020, č. j. 6 As 221/2019 – 31, č. 4047/2020 Sb. NSS, věc *MPM-QUALITY*. Zároveň se rozhodl odchýlit od závěrů novějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020 - 76, č. 4091/2020 NSS, dle kterého nelze postup ve věci *MPM-QUALITY* použít na určení doby pro zánik odpovědnosti za přestupek. Tento závěr Krajského soudu však Nejvyšší správní soud nesdílí.

[24] Shodnou otázku, jakou je i nyní řešená, zodpověděl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Afs 72/2020 – 76, od jehož závěru se Nejvyšší správní soud nevidí důvod odchýlit. Smyslem úpravy doby pro zánik odpovědnosti za přestupek je vymezení jisté doby, v níž může být přestupek projednán, respektive o něm rozhodnuto. Musí být chráněna právní jistota. Určení okamžiku, kdy dojde k zániku odpovědnosti za přestupek, není důležité pouze pro pachatele, ale také pro další účastníky řízení a i pro samotné správní orgány, aby věděly, kolik času na projednání přestupku mají. Promlčecí doba proto musí být určena jasným způsobem k okamžiku zahájení řízení tak, aby účastníci řízení mohli rozumně předvídat, kdy tato odpovědnost zanikne (viz bod [26] rozsudku č. j. 10 Afs 72/2020 – 76). Zákon sice hovoří o promlčecí době, ale má charakter prekluzivní (viz Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. C. H. Beck : Praha 2020).

[25] Nelze ani argumentovat, že je možno určit horní sazbu pokuty za nyní projednávaný přestupek již předem výše uvedeným postupem. Zákon o odpovědnosti za přestupky v § 30 a násl. jasně stanoví, že se jedná o přestupky, za které lze uložit pokutu s **horní hranicí sazby alespoň 100.000 Kč**. Text zákona znemožňuje výklad, podle kterého by se doba pro zánik odpovědnosti za přestupek stanovila *ad hoc* v závislosti na tom, zda v konkrétním případě hrozí přestupci pokuta alespoň 100.000 Kč.

[26] Z principu předvídatelnosti práva plyne, že není možné, aby se prekluzivní lhůta u stejného typu přestupku lišila v závislosti na aktuálních okolnostech přestupku (*ad absurdum* v případě, kdy by přestupce překročil maximální provozní hmotnost vozidla o 10 999 kg, uplatnila by se kratší doba, zatímco v případě překročení o 11 001 kg již delší.)

[27] Ostatně Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 10 Afs 72/2020 – 76 vypořádal v bodě [35] s výkladem pojmu „horní hranice sankce“ popsáním v rozsudku *MPM-QUALITY*. „*Nadto, jak již NSS uvedl výše (bod [24]), ustanovení § 125a odst. 4 vodního zákona je přesně tím příkladem, kde zákon horní hranici sazby pokuty stanoví (ve výši 10.000.000 Kč), proto není ani sporu, že v tomto případě by byla promlčecí doba tříletá [§30písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky]*“

[28] Ve zmíněném rozsudku *MPM-QUALITY* se Nejvyšší správní soud zabýval horní hranicí sazby, kterou je možné za daný přestupek v konkrétním případě uložit, pro účely uplatnění absorpční zásady. V daném případě se tedy jednalo o určení horní hranice sazby pro účely ukládání trestu. Naopak v nyní souzeném případě se jedná o otázku promlčení. Předmětem je tedy otázka zániku trestnosti, kterou je potřeba mít vyřešenou již od samého počátku řízení. Otázka promlčení se nijak netýká výměry trestu, a nelze proto tedy závěry rozsudku ve věci *MPM-QUALITY* vztáhnout na nynější věc.

[29] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že nyní řešená věc má shodný základ jako rozsudek č. j. 10 Afs 72/2020 – 76 a za horní hranici sazby je tedy třeba považovat částku stanovenou v § 42b odst. 6 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud nesprávně posoudil způsob určení horní hranice sazby za spáchaný přestupek, a tedy i promlčecí doby přestupku.

[30] K poslednímu bodu kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že dojde-li ke zrušení rozsudku krajského soudu, v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne v dalším řízení i o náhradě nákladů řízení krajský soud.

V. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[32] Krajský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. června 2021

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu