

DISKUSE

Jan Strakoš

Poznatky k přechodným ustanovením zákona č. 250/2016 Sb. hmotněprávní povahy a úvahy nad nimi (II.)

V čísle 3/2018 Správního práva vyšel můj první článek k přechodným ustanovením zák. o odpovědnosti za přestupky, konkrétně k ustanovení § 112 odst. 1. Následující příspěvek navazuje rozbořem ustanovení § 112 odst. 2 a 3 uvedeného zákona.

I. K zániku odpovědnosti za přestupek

Přestože i nad přechodnými ustanoveními zák. o odpovědnosti za přestupky procesní povahy se k 1. 7. 2017 objevila řada zajímavých otázek¹⁾, již v minulém příspěvku jsem zdůraznil, že se hodlám věnovat těm přechodným ustanovením, která jsou hmotněprávní povahy. Budu-li tedy pokračovat tam, kde jsem skončil, dostáváme se zřejmě k nejzajímavějšímu a pohledem přechodných ustanovení nejzásadnějšímu problému, otázce běhu promlčecí doby.

a) Povaha promlčení

Ačkoliv podle nálezu ÚS ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93²⁾, má být institut promlčení pouhým procesním předpokladem stíhatelnosti, kdy z toho důvodu nemá být případná retroaktivní právní úprava promlčení „kryta“ ochranou čl. 40 odst. 6 Listiny³⁾, k tomu dlužno uvést, že v české

¹⁾ Např. otázka, jak nahlížet na příkaz vydaný správním orgánem dne 30. 6. 2017 dle § 87 starého zák. o přestupcích, oznámený po 1. 7. 2017, na který, vzhledem k pravidlu, že řízení je v případě vydání příkazu zahájeno až dnem jeho doručení, nedopadá ustanovení § 112 odst. 4 zák. o odpovědnosti za přestupky? Pokud se totiž po 1. 7. 2017 takové případy objevily, přirozeně se objevila též otázka, jestli by takový příkaz, který v době jeho doručení (oznámení) již neodpovídal náležitostí příkazu dle zák. o odpovědnosti za přestupky, neměl být srovozen ze světa. V tomto směru se lze totiž domnívat, že se jedná o právně vadný příkaz, který, pokud nabyl právní moci, není možné (jen pro tuto skutečnost) odstranit v přezkumném řízení. Podle ustanovení § 96 odst. 2 správního řádu se totiž soulad rozhodnutí (tedy i příkazu) s právními předpisy posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání.

²⁾ Zdůrazněme, ve kterém se ÚS zabýval otázkou nepromlčení komunistických zločinů.

³⁾ Vizte též GRYGAR, T. K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení

trestněprávní teorii ani v soudní praxi, která podle mého mínění uváděný nálezh již v mnoha ohledech překonala, není sporu o tom, že promlčení je institutem hmotněprávním⁴⁾, tedy bezprostředně spadajícím do komplexu otázek trestní odpovědnosti (trestnosti), což jaksi vzhledem k příbuznosti mezi trestním právem a správním právem trestním by mělo úměrně platit i v případě správně-trestní odpovědnosti⁵⁾.

Tomu, že je promlčení hmotněprávním institutem⁶⁾ mimochodem nasvědčuje i znění § 29 písm. a) zák. o odpovědnosti za přestupky.⁷⁾

b) Cíl ustanovení § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky

Podle § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky se „*ustanovení dosavadních zákonů (např. ustanovení původního zák. o přestupcích) 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 ode dne nabytí účinnosti zák. o odpovědnosti za přestupky 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.*“

Zjednodušeně řečeno, zákonodárce v tomto hmotněprávním přechodném ustanovení, v němž však podle mého názoru poněkud nepochopitelně smíchal vjedno hmotněprávní doby s procesními lhůtami, které rovněž považoval za „prekluzivní“⁸⁾, vyjádřil vůli, aby *pro futuro* platily jen „prekluzivní doby“

přestupků v novém přestupkovém zákoně. *Právní rozhledy*, č. 19/2017, s. 665, ISSN 1210-6410.

⁴⁾ Vizte ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 384, ISBN 978-80-7400-109-3.

⁵⁾ V tomto ohledu je ostatně dobře znám závěr Evropského soudu pro lidská práva, vyslovený v jeho rozsudku ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71 (*Engel a ostatní proti Nizozemsku*), podle kterého výraz „trestní obvinění“, o němž se zmiňuje čl. 6 odst. 1 Úmluvy, zahrnuje i správní delikty. Konečně tento závěr převzal i NSS, jak je zřejmé z jeho rozsudku ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77, v němž bylo uvedeno, cit.: „*také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu.*“

⁶⁾ Protože promlčením „*zaniká trestní odpovědnost jako zvláštní typ odpovědnosti pachatele za trestný čin, která je založena hmotněprávními předpisy [...]*“, jde o ryze hmotněprávní institut (vizte ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 380, ISBN 978-80-7400-109-3). Nijak ale nezpochybňuji, že promlčení má i významné procesní důsledky, a že zák. o odpovědnosti za přestupky není v porovnání s tr. zákoníkem pouze předpisem hmotného práva.

⁷⁾ Shodně vizte GRYGAR, T. K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně. *Právní rozhledy*, č. 19/2017, s. 665, ISSN 1210-6410.

⁸⁾ Shodně vizte GRYGAR, T. K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně. *Právní rozhledy*, č. 19/2017, s. 666, ISSN 1210-6410.

podle nově přijatého zákona. Právě tato zkratka, která měla nastavit pro správní orgány srozumitelný model posuzování otázky zániku odpovědnosti za přestupky spáchané před 1. 7. 2017, jejichž promlčecí doba ke dni nabytí účinnosti nové úpravy dosud neuplynula, a která tak vlastně byla koncipována jako „pojistka“ (primárně pro někdejší jiné správní delikty) pro případ, že by nenabyl účinnosti zák. č. 183/2017 Sb., však překvapivě způsobuje opačný efekt. Při zohlednění určitých situací, které níže rozeberu, předmětné ustanovení vyvolává zcela zásadní otázku, zda již zákon sám při prosazování či opodstatňování údajně „nepravé“ retroaktivity nebalancuje na hraně či dokonce za hranou ústavnosti. Pokud se totiž ve zmíněném ustanovení operuje s hmotněprávními dobami, pak tyto jsou nepochybně spjaty s odpovědností za přestupek. Tím pádem ani promlčecí dobu nelze vykládat odděleně od § 112 odst. 1, který, jak již bylo zmíněno v předchozím příspěvku, navazuje na čl. 40 odst. 6 Listiny⁹⁾. Paradoxem přitom je, že právě o toto se § 112 odst. 2 snaží. Snaží se nám vlastně říci, že jde o zvláštní ustanovení, o výjimku z pravidla obsaženého v § 112 odst. 1. Jde tedy o ústavně přípustný případ retroaktivity zakotvený v zákoně¹⁰⁾, použitelný plošně i pro přestupky fyzických osob spáchané a řízení o nich zahájená před 1. 7. 2017, anebo o ne zcela promyšlený legislativní krok, jehož cílem bylo primárně zohlednit nejednotnou úpravu zániku odpovědnosti za jiné správní delikty a vyřešit ne ani tak někdejší přestupky fyzických osob, jako spíše někdejší jiné správní delikty nastolením společných pravidel pro běh a délku promlčecí doby? Jaký je tedy onen vztah mezi § 112 odst. 1 a odst. 2, tj. odstavcem prolamujícím zásadu, že odpovědnost za přestupek (jejíž nedílnou součástí je i otázka promlčení) má být posuzována vždy podle zákona účinného v době spáchání; podle pozdějšího zákona jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější?

c) Vztah mezi § 112 odst. 1 a 2 zák. o odpovědnosti za přestupky

Pohledem důvodové zprávy jde o určitý vztah speciality. Je však otázkou, zda může ustanovení § 112 odst. 2 obstát před obecnou zásadou vyjádřenou v § 112 odst. 1, tj. v přeneseném slova smyslu ve světle čl. 40 odst. 6 Listiny, jakožto normy vyšší právní síly; reflektují-li zejména i tu skutečnost, že uvedená zásada o použití příznivějšího předpisu by měla platit bezvýjimečně. Ostatně, kupříkladu podle Staňkové a Hengalové ustanovení § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky *„může vést k prolomení zákazu pravé retroaktivity“* a právě z toho důvodu *„je na hranici ústavní konformity (pokud tuto*

⁹⁾ Vycházím zde z ustálené judikatury trestních soudů, které již několikrát shodně uvedly, že otázka, zda je určitý trestný čin promlčen či nikoli, je součástí posuzování hmotněprávních podmínek trestnosti tohoto činu, proto musí být řešena – přichází-li to v úvahu – též z hlediska časové působnosti zákona ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny. Přitom platí, že je-li trestný čin promlčen podle některého zákona účinného v době od spáchání činu až do rozhodnutí o něm, nemůže být pozdějším zákonem obnovena jeho trestnost.

¹⁰⁾ Vizte nálezy ÚS ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. II. ÚS 303/95.

hranici již nepřekročilo)¹¹⁾ K zamyšlení nad touto úvahou bude nejlepší ji podrobněji prověřit na konkrétním příkladu.

Představme si např. někdejší jiný správní delikt právnické osoby podle § 29 odst. 1 zákona o HMP¹²⁾. Slovy předmětného ustanovení § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky to znamená, že § 30 odst. 1 zákona o HMP¹³⁾ je od 1. 7. 2017 nepoužitelný, protože od 1. 7. 2017 platí § 30 zák. o odpovědnosti za přestupky, stanovující obecnou (objektivní) promlčecí dobu, která platí všude, není-li ve zvláštním zákoně (např. v zákoně č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, vizte § 46e odst. 3), stanoveno jinak. Obecná délka promlčecí doby činí 1 rok, nebo 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100.000 Kč. Podle § 32 odst. 3 zák. o odpovědnosti za přestupky dále platí, byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100.000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.

U jiných správních deliktů si však musíme uvědomit, že tyto neměly do 1. 7. 2017 společnou úpravu odpovědnosti, na rozdíl od přestupků fyzických osob. A tak plynutí času jako okolnosti vedoucí k zániku trestnosti byla u jiných správních deliktů vyjádřena v jednotlivých zákonech různými způsoby. Jak je možno vysledovat již na zmiňovaném ustanovení § 30 odst. 1 zákona o HMP zpravidla tak, že byla stanovena „prekluzivní“ lhůta (subjektivní a objektivní) pro zahájení řízení o uložení pokuty za správní delikt, i když existovaly i případy zákonů, v nichž i u jiných správních deliktů byla stanovena lhůta k jejich pojednání, resp. k uložení sankce za ně. Obecně však u jiných správních deliktů úprava zániku odpovědnosti za správní delikt z důvodu jeho promlčení neexistovala, opět na rozdíl od přestupků fyzických osob. Pokud tedy vyjdeme z příkladu, kdy v zákoně byla stanovena pouze lhůta pro zahájení řízení o uložení pokuty, tedy kdy správní orgán stihl do jednoho roku řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 30 odst. 1 zákona o HMP zahájit, pak jej mohl vést i po uplynutí lhůty jednoho roku. Nebyl zde v podstatě žádný strop pro „projednatelnost“ deliktu.

¹¹⁾ Vizte STAŇKOVÁ, K; HENGALOVÁ, M. Komplexní reforma správního trestání, část 4: Dopady reformy správního trestání na hospodářskou soutěž. *Právní rádce*, roč. XXV., č. 10/2017, s. 57, ISSN 1210-4817.

¹²⁾ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění platném a účinném do 30. 6. 2017.

¹³⁾ Pro úplnost podotýkám, že § 30 zákona o HMP byl (stejně jako § 29) k 1. 7. 2017 zrušen. V textu jej tedy užívám jen ve smyslu, jako kdyby zrušen nebyl, a to právě pro vystihnutí řešeného problému. Ustanovení § 30 odst. 1 zákona o HMP do 30. 6. 2017 totiž upravovalo jednoletou subjektivní a tříletou objektivní lhůtu, do kdy musel správní orgán zahájit řízení o uložení pokuty za jiný správní delikt, cit.: „Řízení o uložení pokuty lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy se hlavní město Praha nebo městská část o porušení povinnosti dozvěděly, nejpozději do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.“

Naproti tomu zák. o přestupcích stanovil, že přestupek nelze „projednat“¹⁴⁾, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. V praxi to znamenalo, že pokud správní orgán obdržel, např. od orgánu policie, oznámení o podezření ze spáchání přestupku a do jednoho roku od spáchání přestupku fakticky neučinil nic, tj. ani nezahájil řízení o něm (byl tedy zcela nečinný např. proto, že mu spis zapadl za skříň a objevil ho až po uplynutí zákonné doby stanovené pro projednání přestupku), pak uplynutím jednoho roku došlo k promlčení přestupku, resp. došlo k jeho „prekluzi“¹⁵⁾ a správní orgán byl povinen *ex offio* přestupek odložit. V případě že však řízení o něm správní orgán zahájil, pak v takové situaci věděl, že tímto okamžikem se běh původního jednoho roku přerušil a ode dne následujícího po dni oznámení o zahájení řízení (nebo následujícího po dni doručení příkazu o uložení pokuty) počala běžet nová doba jednoho roku. Tady už musel správní orgán sledovat nejen plynutí nové jednorokní doby, ale zároveň musel evidovat, aby od spáchání přestupku celkově neuplynuly 2 roky. V opačném případě musel správní orgán *ex offio* řízení o takovém přestupku zastavit.

Zamyslíme-li se tedy nad smyslem § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky, při reflexi toho, co bylo výše řečeno o jiných správních deliktech, lépe řečeno pouze o těch, kde nebyla stanovena lhůta pro uložení sankce, lze v zásadě dospět k závěru, že nová úprava je pro pachatele těchto deliktů (nově přestupků) příznivější, neboť na rozdíl od úpravy dřívější, která fakticky stanovovala pouze lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty a dále nestanovovala strop jejich projednání, nová úprava stanoví promlčecí dobu, která plyne od doby spáchání přestupku¹⁶⁾, přičemž uplynutím této doby musí být přestupek *ex offio* odložen, anebo v případě zahájení řízení o něm musí být takové řízení *ex offio* zastaveno pro marné uplynutí zákonné doby projednatelnosti přestupku.

Porovnáme-li však právě uvedenou situaci s někdejšími přestupky fyzických osob, zde mám za to, že k takovému závěru dospět nelze. Pokud by totiž bylo o přestupku z května 2017 zahájeno řízení v červnu 2017 a v něm bylo

¹⁴⁾ NSS v minulosti výraz „projednat“ interpretoval tak, že rozhodnutí ve věci přestupku muselo ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku být nejen vydáno, ale v této lhůtě také muselo nabýt právní moci (vizte rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004-39).

¹⁵⁾ Dříve se užívalo výrazu „prekluze“ přestupku. Ačkoliv se v zák. o odpovědnosti za přestupky po vzoru § 34 tr. zákoníku, hovoří o „promlčecí době“, dlužno dodat, že promlčení má v zásadě prekluzivní charakter. Uplynutím zákonem stanovené doby tedy dochází k definitivnímu zániku práva státu postihovat pachatele, přičemž orgán veřejné moci musí k uvedenému přihlédnout z úřední povinnosti, není proto třeba, aby promlčení namítal pachatel.

¹⁶⁾ Doby spáchání přitom po vzoru § 2 odst. 4 tr. zákoníku definuje zák. o odpovědnosti za přestupky v § 2 odst. 2 jako dobu, po kterou pachatel konal nebo v případě opomenutí byl povinen konat, a kdy současně není rozhodující, kdy následek přestupku nastane nebo kdy měl nastat. Jestliže se přitom zákon změní během páchání přestupku, podle § 2 odst. 3 zák. o odpovědnosti za přestupky platí pravidlo, že se použije zákon, který je účinný při dokončení jednání, kterým je přestupek spáchán.

pokračováno po 1. 7. 2017, pak by to při aplikaci § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky znamenalo, že se původní, maximální doba dvou let, plynoucí od doby spáchání přestupku, prodlouží o jeden rok. A to ještě jen v tom případě, pokud by se jednalo o přestupek s jednoletou promlčecí dobou, neboť nová úprava vedle této doby rozlišuje také obecnou tříletou promlčecí dobu, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100.000 Kč.¹⁷⁾ Pakliže se jedná o takovýto přestupek, pak v případě zahájení řízení o něm, začíná zrovna tak běžet promlčecí doba nová, nicméně podle § 32 odst. 3 zák. o odpovědnosti za přestupky odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání. Uvedme příklad.

Pokud před 1. 7. 2017 fyzická osoba porušila nařízení rady obce (typicky tržní řád), bylo možné její protiprávní jednání subsumovat pod přestupek proti pořádku ve státní správě podle § 46 odst. 1 zák. o přestupcích, za který mohl správní orgán uložit pokutu do výše 30.000 Kč. Na uvedený přestupek se rovněž vztahoval § 20 téhož zákona. Podle § 20 zák. o přestupcích přestupek nešlo projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok.

Pokud před 1. 7. 2017 podnikající fyzická osoba porušila nařízení rady obce, bylo možné její protiprávní jednání subsumovat pod jiný správní delikt podnikající fyzické osoby podle § 58 odst. 4 zákona o obcích¹⁸⁾, za který mohl správní orgán uložit pokutu až do výše 200.000 Kč. Přitom podle § 59 odst. 1 zákona o obcích řízení o uložení pokuty šlo zahájit do 1 roku ode dne, kdy se orgán obce o porušení povinnosti dozvěděl, nejpozději však do 2 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.

Pokud před 1. 7. 2017 podnikající fyzická osoba porušila nařízení rady hl. m. Prahy, bylo možné její protiprávní jednání subsumovat pod jiný správní delikt podnikající fyzické osoby podle § 29 odst. 1 zákona o HMP, za který mohl správní orgán uložit pokutu až do výše 200.000 Kč. Podle § 30 odst. 1 zákona o HMP však řízení o uložení pokuty šlo zahájit do 1 roku ode dne, kdy se hlavní město Praha nebo městská část o porušení povinnosti dozvěděly, nejpozději do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.

K 1. 7. 2017 je někdejší přestupek podle § 46 odst. 1 zák. o přestupcích obsažen spolu s někdejšími výše uváděnými jinými správními delikty v § 4 odst. 1 zák. o některých přestupcích. Právě uvedený zákon pak v § 4 odst. 3 stanoví, že za tento přestupek lze uložit pokutu do 100.000 Kč. Jde tedy o případ přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100.000 Kč, a proto obecná promlčecí doba je u tohoto přestupku, pokud ho správní orgán nestihl pravomocně projednat do 30. 6. 2017, tříletá.

¹⁷⁾ Oproti zák. o přestupcích je v zák. o odpovědnosti za přestupky promlčecí doba tedy odstupňována podle zákonné trestní sazby, což vychází z myšlenky, že promlčení je odůvodněno zánikem potřeby odplaty činu (vizte též usnesení NS ze dne 16. 8. 2006, sp. zn. 5 Tdo 915/2006).

¹⁸⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění platném a účinném do 30. 6. 2017.

Tedy stojíme před otázkou, zda je z hlediska zákazu retroaktivity přípustné, aby se běh i délka doposud neskončené promlčecí doby v případě těch přestupků fyzických osob, ke kterým došlo před 1. 7. 2017, a o nichž bylo před tímto datem rovněž zahájeno řízení, posuzovala podle zákona, který nabyl účinnosti teprve po jejím započetí a který umožňuje její prodloužení nad rámec původní zákonné úpravy.

Odpověď nevyčteme z důvodové zprávy k zák. o odpovědnosti za přestupky, nýbrž za použití analogie z trestní judikatury a z na ní navazující literatury. Vyjdu-li proto z nejobecnějšího, tj. z doktríny trestního práva, z níž tvůrce zákona mimochodem významně čerpal, lze dospět k několika dílčím závěrům.

Dílčí závěry

1) Pokud u přestupku spáchaného před 1. 7. 2017 došlo k jeho promlčení dle staré právní úpravy, nová právní úprava nemůže u takto již jednou promlčeného přestupku obnovit stanovením nové, delší promlčecí doby pachatelovu správně-trestní odpovědnost (to by byl naopak případ pravé, nikoliv nepravé retroaktivity)¹⁹⁾. Lépe řečeno, „nemůže znamenat opětovný vznik trestní odpovědnosti zaniklé promlčením, a to ani tehdy, kdyby se tak mělo stát zákonem [...]. Retroaktivita nepříznivějšího pozdějšího zákona nemůže jít tak daleko. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny totiž platí, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější [...]. Uvedený zákaz retroaktivity nepříznivějšího zákona platí bezvýjimečně [...]“. Tedy „jestliže by byla trestní odpovědnost pachatele za trestný čin už promlčena podle některého v úvahu přicházejícího souhrnu právních norem a podle pozdějšího souhrnu by promlčena nebyla, pak nelze trestnost tohoto činu posuzovat podle pozdějšího souhrnu právních norem, protože je to pro pachatele méně příznivé, ale je nutno aplikovat výhodnější souhrn právních norem, podle něhož je trestní odpovědnost pachatele za takový čin už promlčena [...]. Z uvedeného vyplývá, že po vydání zákona, který by měl obnovit již promlčenou trestní odpovědnost za určitý trestný čin, se stejně trestnost takového činu musí posuzovat vzhledem k ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny [...] podle právních norem účinných před nabytím účinnosti takového zákona, podle nichž trestní odpovědnost již zanikla promlčením. V této souvislosti nelze přehlédnout ani ustanovení čl. 9 odst. 3 Ústavy, podle něhož výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu, s tím, že zákaz retroaktivity nepříznivějších právních norem se považuje za součást právní jistoty, kterou je třeba chápat jako atribut demokratického

¹⁹⁾ „Na uvedeném nemůže nic změnit ani čl. 7 odst. 2 Úmluvy, který umožňuje určitý průlom do zákazu retroaktivity méně příznivého zákona. Ustanovení čl. 40 odst. 6 LPS totiž na rozdíl od čl. 7 odst. 2 Úmluvy stanoví zákaz retroaktivity nepříznivějšího zákona bezvýjimečně, proto se uplatní ustanovení čl. 53 Úmluvy, podle něhož vyšší rozsah lidských práv a svobod zaručených vnitrostátním zákonodárstvím nemůže být omezen ani citovanou Úmluvou, když bezvýjimečný zákaz retroaktivity nepříznivějšího zákona zakotvený v čl. 40 odst. 6 LPS jde bezpochyby nad rámec práv a svobod zaručených v čl. 7 Úmluvy.“ (dle usnesení NS ze dne 16. 8. 2006, sp. zn. 5 Tdo 915/2006).

právního státu. Proto také je zákaz retroaktivity nepříznivějšího zákona zakotven v normách nejvyšší právní síly, které mají přednost před zákonem, a to např. v ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny (bezvýjimečně) a v ustanovení čl. 7 odst. 1 Úmluvy.²⁰⁾

2) „Naproti tomu se v teorii i praxi obecně připouští, že v době běhu promlčecích lhůt, tedy v době, kdy trestní odpovědnost a trestnost ještě z důvodu promlčení nezanikla, lze stanovit, že se běžící promlčecí doba prodlužuje.“²¹⁾

3) Posoudíme-li § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky analogicky, tj. optikou toho, co platí pro trestné činy, rozpor s čl. 40 odst. 6 Listiny zde není. Minimálně v tom směru, že prodloužení promlčecí doby u dosud nepromlčených veřejnoprávních deliktů trestní povahy pozdějším právním předpisem možné je. Je však toto zobecnění o prodloužování promlčecí doby u těch deliktů (přestupků fyzických osob), které ke dni nabytí účinnosti nové úpravy ještě nebyly promlčeny, možné i v oblasti správního práva trestního; lépe řečeno u všech správních deliktů?

Při aplikaci této myšlenky se musíme nad uvedeným více zamyslet. V oblasti správního trestání neřešíme závažnou kriminalitu (trestné činy proti míru, lidskosti, válečné trestné činy či „zločiny komunismu“), nýbrž pachatele drobné (bagatelní) kriminality (i zde však může být rozdílem, řešíme-li dopravní přestupek anebo přestupek, kterého se pachatel dopustí např. tím, že neoprávněně odstraní turistickou značku). Dle mého soudu by tedy projednávání méně závažných prohřešků proti zákonům, mělo být oproti projednáváním trestných činů soudy mnohem pružnější, jednodušší, a především mnohonásobně rychlejší²²⁾. Do jisté míry přitom čerpám i z historických pramenů, v nichž se dočteme o poměrně krátké době projednatelnosti přestupků, byť uznávám, že jejich průměr na dnešní dobu není zcela na místě; např. dle obecního zřízení z roku 1864 „nebylo-li do tří měsíců od té doby, kdy

²⁰⁾ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I.* § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 380 až 381, ISBN 978-80-7400-109-3.

²¹⁾ Vizte např. usnesení NS ze dne 16. 8. 2006, sp. zn. 5 Tdo 915/2006 nebo také usnesení NS ze dne 17. 12. 2013, sp. zn. 7 Tdo 886/2013. V posledně zmíněném rozhodnutí pak NS mj. uvedl, cit.: „Evropský soud pro lidská práva ve věci „Coeme a další proti Belgii“, kde bylo stěžovatelem namítáno dodatečné prodloužení promlčecí lhůty, dne 22. 6. 2000 vyhlásil rozsudek, jímž bylo m.j. jednomyslně rozhodnuto, že čl. 7 Úmluvy nebyl porušen. Uvedl, že prodloužení promlčecí doby zákonem a jeho okamžitá aplikace, nepochybně měly za následek prodloužení lhůty, během níž mohly být příslušné skutky stíhány, a byly pro stěžovatele nepříznivé zejména tím, že zmařily jeho naděje. Podobná situace ale není porušením čl. 7 Úmluvy, neboť toto ustanovení nemůže být vykládáno tak, že zabraňuje prodloužit prostřednictvím okamžité aplikace procesního zákona promlčecí lhůty, když inkriminované skutky nikdy nebyly promlčeny.“

²²⁾ Neb jsem v zásadě ve shodě s názorem Petra Průchy, že podstatou správního trestání nemá být represe, ale fakt, že správní trestání (míněno v jeho tzv. širším slova smyslu) by mělo sledovat nápravu primárně jinak a postih by měl být užíván až subsidiárně (PRŮCHA, P. Správní trestání v České republice: pojmová a teoretická východiska, in LENHART, M., HAPČOVÁ, I., HAMULAK, J. (eds.) *Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 164-172).

*přestupek spáchán byl, trestní řízení zahájeno, tj. nebyl-li pachatel od starosty obce ani obeslán, považovati dlužno přestupek za promlčený a nelze pachatele pro týž přestupek více k zodpovídání pohnati.*²³⁾

Úhlem tohoto pohledu je tak dodatečné prodlužování promlčecí doby přestupkům spáchaným před 1. 7. 2017, zejména těm naprosto bagatelním, svým způsobem v disproporci se samou podstatou správního trestání, které je součástí správního práva, nikoliv práva trestního, a právě proto je jen těžko obhajitelné před čl. 40 odst. 6 Listiny (třebaže legitimním cílem zákonodárce, vyprojektovaným v § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky, bylo v podstatě jen sjednotit promlčecí dobu).

V této souvislosti lze však zmínit např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2016, č. j. 30 A 161/2015-39, který vychází z konstatování, nikoliv výroku již zmiňovaného nálezu ÚS ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, a podle něhož správní soud, stručně řečeno, nemá problém s prodloužením již běžící jednorozhodčí lhůty pozdějším zákonem. Pro úplnost ale uvedme, že v citovaném rozsudku krajského soudu byly zaujaty závěry ke správnímu deliktu na úseku dopravy, přičemž dopravní delikty svou povahou spadají do kategorie těch správních deliktů nejzávažnější povahy, lze mít proto pochybnosti nad plošnou aplikací tohoto rozsudku na všechny ostatní správní delikty. V rozsudku krajský soud navíc konstatoval následující: jelikož do 6. 11. 2014 neupravoval zák. o silničním provozu zánik odpovědnosti za přestupek fyzické osoby provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1, platila pro něj obecná úprava § 20 zák. o přestupcích. Tedy i pro skutek spáchaný dne 2. 7. 2014, v němž bylo možno tento přestupek fyzické osoby spatřovat. Poněvadž se však novelou zák. o silničním provozu (vizte zákon č. 230/2014 Sb.), účinnou od 7. 11. 2014, výslovně v § 125e odst. 5 zák. o silničním provozu uvedlo, že na správní delikt (tj. i přestupek fyzické osoby) dle § 125f odst. 1 téhož zákona se výslovně vztahují „společná ustanovení o správních deliktech“, tedy § 125e odst. 3, který uváděl, cit.: „Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezačal řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán“, od 7. 11. 2014 tak lhůta pro zánik odpovědnosti za tento přestupek zaniká nejpozději do 4 let ode dne, kdy byl spáchán. Proto zde krajský soud dospěl k tomu názoru: „Jelikož lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek zaniká nejpozději do 4 let ode dne, kdy byl přestupek spáchán, zanikla by odpovědnost žalobce až 2. 7. 2018. V dané věci správní orgán I. stupně řízení o správním deliktu zahájil do 2 let ode dne, kdy se o správním deliktu dozvěděl, čímž byla splněna i druhá podmínka uvedená v ust. § 125e odst. 3 ve spojení s § 125e odst. 5 zák. o silničním provozu.“

Dále je však možno připomenout též rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2017, č. j. 10 As 308/2016 – 20, ve kterém tento soud sice rovněž dospěl k závěru, že „odpovědnost fyzické osoby za správní delikt provozovatele vozidla (§ 125e odst. 5 a § 125f odst. 1 zák. o silničním provozu, ve znění účinném do 6. 11. 2014) zaniká ve

²³⁾ KNOPF, F. *Obce, právo a moc*. Praha: I. L. Kober knihkupectví, 1894, s. 440.

stejně 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 zák. o přestupcích,“ avšak při odůvodnění svého rozsudku nevycházel z úvahy, z jaké vyšel Krajský soud v Plzni v již výše zmiňovaném rozsudku (tj. jelikož do 6. 11. 2014 neupravoval zák. o silničním provozu zánik odpovědnosti za přestupek fyzické osoby provozovatele vozidla dle § 125f odst. 1, platila pro něj obecná úprava § 20 zák. o přestupcích), ale rovnou konstatoval následující: „i když § 125e odst. 5 ve znění před 7. 11. 2014 nesmyslně odkazoval na § 125d, šlo o „překlep“ a ve skutečnosti měl odkaz mířit k § 125f“, kdy z toho důvodu také uzavřel: „Podle § 125f odst. 1 zák. o silničním provozu „se právnická nebo fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako provozovatel vozidla v rozporu s § 10 nezajistí, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem“. Z § 125f odst. 4 pak vyplývá subsidiarita odpovědnosti za správní delikt provozovatele vozidla vůči odpovědnosti za přestupek. To znamená, že správní orgán nejprve musí zjišťovat pachatele přestupku a až následně je oprávněn zaměřit se na postih provozovatele vozidla za správní delikt. Bylo by tak 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 zák. 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, kterou by měl na projednání správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob podle téhož ustanovení. Soud tedy shrnuje, že 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 pachateli 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. S ohledem na výše uvedený proces, při němž je třeba nejprve zjišťovat pachatele přestupku, je tato lhůta i přiměřená.“

Po komparaci obou výše uvedených rozsudků při hledání odpovědi na naši otázku, tj. zda je obecně možné prodlužování promlčecí doby u všech správních deliktů, vzpomeňme ještě obecněji, že v případě pochybností (jsou-li), má být právní úprava vykládána vždy ve prospěch obviněného. Obdobně i „použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochranu hodnot, na jejichž vytvoření a ochraně

je veřejný zájem.“²⁴⁾ Tedy „užití analogie (zákona nebo práva) v oblasti správního trestání je možné jen omezeně, a to vždy ve prospěch delikventa.“²⁵⁾

Zde proto dílčím způsobem a při zohlednění tzv. *testu proporcionality*, který nám při střetu staré a nové úpravy přinejmenším ukládá přemýšlet, zda v tom či onom případě upřednostníme společenskou naléhavost zavést novou úpravu anebo spíše ochranu důvěry občana v právo, právní jistotu či předvídatelnost právních aktů²⁶⁾, dospívám takřka ke stejnému závěru, k jakému dospěl Tomáš Grygar, tj. že u přestupků (zejména těch naprosto bagatelních), jakožto forem protiprávních jednání, rozhodně méně společensky škodlivých v porovnání s trestnými činy, by stát neměl stůj co stůj trvat na prodlužování jejich postizitelnosti dodatečným natahováním, resp. prodlužováním jejich promlčecí doby, ledaže by proto na straně veřejné moci existoval dostatečně silný veřejný zájem.²⁷⁾

Vzhledem k tomu, že do hry vstupuje již zmíněná právní jistota adresáta právní normy, zejména jeho důvěra v právo tam, kde legitimně očekával, že dosavadní úprava bude zachována, jako opodstatněná se při řešení přestupků fyzických osob (spáchaných před 1. 7. 2017 a dosud nepromlčených) může jevit úvaha o upřednostnění aplikace § 112 odst. 1²⁸⁾ před odst. 2 téhož ustanovení. Představme si totiž situaci, kdy by např. přestupek fyzické osoby spáchaný v březnu 2017, byl pravomocně projednán v červnu 2017, a kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o vině by v listopadu 2017 nadřízený

²⁴⁾ Dle rozsudku NSS ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-67.

²⁵⁾ Dle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn.: 6 A 226/95. V tomto směru připomínám nedávný rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2017, č. j. 2 As 101/2017 – 46, v němž NSS odmítl analogicky aplikovat ustanovení zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v rozhodném znění, (dále jen „trestní řád“), které umožňuje obviněnému prohlásit, že trvá na projednání věci i v případě zastavení trestního stíhání v důsledku amnestie či promlčení činu; v porovnání s přestupkovým řízením, které je v tomto ohledu deficitní. „V případě zastavení řízení o přestupku dle § 76 odst. 1 písm. f) zák. o přestupcích, nelze analogicky užít § 172 odst. 4 trestního řádu a pokračovat v řízení ani tehdy, oznámí-li osoba obviněná z přestupku, že na projednání věci trvá.“

²⁶⁾ Vizte nález ÚS ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ve spojení s nálezem ÚS ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13. Z prvně zmíněného nálezu ÚS, připomeňme, cit.: „2) Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, příkazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny).“

²⁷⁾ Vizte GRYGAR, T. K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně. *Právní rozhledy*, č. 19/2017, s. 667, ISSN 1210-6410.

²⁸⁾ Byť obecné pravidlo přednosti pozdější příznivější právní úpravy nelze aplikovat na všechny možné případy (vizte nedávný rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 1 As 208/2016-35).

správní orgán zrušil v přezkumném řízení a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně. Pokud by k tomu došlo, správní orgán provádějící přezkumné řízení by musel přezkumné řízení zahájit a provést s ohledem na § 112 odst. 5 zák. o odpovědnosti za přestupky dle nové úpravy. Rovněž správní orgán prvního stupně by v případě, kdy by se mu původně pravomocně skončená věc vrátila znovu na stůl, ji pravděpodobně musel projednávat podle nové právní úpravy. Ostatně jak již uvádí Josef Vedral: „při změnách právní úpravy sice obecně platí, že se správní řízení pravomocně neskončená před účinností novely právního předpisu (zákona) dokončují podle dosavadní právní úpravy, to však není případ zrušení pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení (a konečkonců ani zrušení pravomocného rozhodnutí správního orgánu soudem podle § 78 soudního řádu správního). V tomto případě už správní řízení pravomocně skončeno bylo a teprve po právní moci rozhodnutí došlo k jeho zrušení, tato skutečnost však sama o sobě nemá za následek „obživenutí“ v mezidobí zrušené či změněné právní úpravy, podle které se rozhodovalo v době původního řízení. Pokud by se v těchto případech mělo postupovat podle právní úpravy platné a účinné v době původního správního řízení, musel by to zákon, kterým došlo v mezidobí ke změně právní úpravy v přechodných ustanoveních výslovně stanovit. Jinak chybí právní opora k tomu, aby se při novém projednávání věci postupovalo podle již zrušené (tedy neplatné) právní úpravy.“²⁹⁾ Tedy, správní orgán prvního stupně by sice procesně musel postupovat podle nové právní úpravy, avšak při posuzování odpovědnosti za přestupek by byl opět postaven před nelehký úkol zvažování, podle které právní úpravy má postupovat. Na jednu stranu by totiž odpovědnost za přestupek měl primárně posoudit podle zákona účinného v době jeho spáchání; na druhou stranu by mu však § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky ukládal nepoužít původní promlčecí dobu.

4) Nad uvedeným názorem o možnosti prodloužení promlčecí doby pozdějším zákonem, nebyl-li přestupek již dříve, tj. podle předchozí úpravy, promlčen, a zda zde mají být aplikována pravidla, která se primárně využívají v trestním právu, je přitom nutno uvažovat i z hlediska někdejších návrhových přestupků, které zde podle mého představují ještě specifitější kategorii. Možnost projednání těchto přestupků totiž nebylo spojeno jen s někdejším § 20 zák. o přestupcích, ale především s § 68 téhož zákona, který pro jejich projednání v řízení vyžadoval, aby postižený subjekt podal ve lhůtě tří měsíců návrh (šlo tedy o subjektivní lhůtu). Jen podání návrhu totiž bylo schopno řízení o takovém přestupku vyvolat. Tedy nebyl-li žádný návrh v této lhůtě podán, správní orgán musel z moci úřední věc odložit, i když ještě neuplynul jeden rok od spáchání přestupku. Jak již bylo ale uvedeno v předchozím příspěvku, nový zákon řízení o návrhu nezná, právě proto se naskytá logická otázka, zda je možné u těch návrhových přestupků, které byly před 1. 7. 2017 odloženy

²⁹⁾ Vizte VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 849, ISBN 978-80-7273-166-4. Byť dodejme, že jmenovaný později tento svůj názor částečně zpochybňuje tvrzením, že je i po zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení a po vrácení věci správnímu orgánu možné postupovat podle staré právní úpravy (vizte VEDRAL, J. K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo*, č. 7-8/2017, s. 444, ISSN 0139-6005).

z důvodu, že na ně nebyl podán návrh, vlastně obnovit jejich trestnost po 1. 7. 2017 proto, že tyto dosud nebyly promlčeny ve lhůtě jednoho roku od jejich spáchání a vést tak o nich řízení z moci úřední. Případné zaujetí názoru, vyznívající v tom smyslu, že obnovení trestnosti zde z toho důvodu možné je, totiž nemusí být na první pohled správné, jelikož tříměsíční lhůta pro podání návrhu, byla lhůtou hmotněprávní, nikoliv lhůtou procesní, pročez z toho důvodu by při určité logice mohla mít uvedená lhůta speciální přednost před § 20 zák. o přestupcích, s nímž však zároveň vzájemně koexistovala. Na druhou stranu si uvědomme, že uplynutím tříměsíční lhůty zanikalo pouze právo navrhovatele, aby podáním jeho návrhu bylo zahájeno řízení o přestupku; tedy s uplynutím této lhůty nebyl spojen přímý zánik odpovědnosti za přestupek (obecná úprava promlčení v § 20 zák. o přestupcích tedy nepokládala existenci návrhu postižené osoby stíhat určitý přestupek za podmínku nezbytnou k uplynutí promlčecí doby, neboť jen uplynutí zákonem stanovené promlčecí doby je podmínkou zániku trestnosti). K tomu navíc připomeňme, že odložení věci samo o sobě nepředstavuje překážku věci pravomocně rozhodnuté a tedy nebrání nic tomu, aby již jednou odložená věc byla znovu otevřena. Při zohlednění čl. 40 odst. 6 Listiny by však oživení těchto již dříve odložených přestupků šlo jednoznačně k tíži pachatele, pročez se z tohoto důvodu domnívám, že toto oživení není možné.³⁰⁾

K mému potěšení ke stejnému názoru dospěl i poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání na svém zasedání dne 24. 11. 2017³¹⁾, když uvedl, že „*marné uplynutí lhůty pro podání návrhu podle § 68 odst. 3 zák. o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017, brání správnímu orgánu, aby po nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky zahájil řízení z moci úřední.*“³²⁾

Připomeňme, k čemu se kloní správní soudy (analogii k trestným činům), tj. že jen dodatečné prohlášení již dříve promlčeného přestupku za přestupek nepromlčený nemůže znamenat opětovný vznik promlčením zaniklé správně-trestní odpovědnosti, a to ani tehdy, stane-li se tak zákonem.³³⁾

³⁰⁾ Tomu svým způsobem přisvědčuje rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 As 200/2014 – 24, podle něhož „*tříměsíční lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení o přestupku je lhůtou hmotněprávní prekluzivní (propadnou) a její zmeškání tak nelze prominout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014, č. j. 1 As 18/2014 – 32). Opožděné podání návrhu je proto důvodem k odložení věci správním orgánem a je překážkou pro projednání věci.*“

³¹⁾ Pozn. příspěvek autora byl vytvořen již dne 10. 11. 2017, před uvedením do tisku však byl do něj zapracován i později přijatý názor poradního sboru.

³²⁾ Vizte Závěr č. 159 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 24. 11. 2017 (*Zahájení řízení z moci úřední o „návrhovém“ přestupku po 30. červnu 2017*), dostupný z: www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx.

³³⁾ Vizte rozhodnutí NS ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. 7 TZ 44/2002, které však NS sám později ve svém usnesení ze dne 16. 8. 2006, sp. zn. 5 Tdo 915/2006, obecně zpochybňuje, když uvádí, že mimo tohoto rozhodnutí (rozuměj sp. zn. 7 TZ 44/2002) vydal i další rozhodnutí s opačnými závěry.

II. Ukládání sankce / správního trestu optikou přechodných ustanovení zák. o odpovědnosti za přestupky

a) Obecně

Relativně samostatnou kapitolu posuzování, mění-li se či přímo zaniká stará právní úprava, představují otázky ohledně aplikace sankcí, resp. trestů. Pokud se totiž trestnost jednání posuzuje vždy podle zákona účinného v době spáchání deliktu; podle pozdějšího zákona jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější, v případě trestů obecně platí, že pachateli lze uložit vždy jen takový druh trestu, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o deliktu rozhoduje.³⁴⁾ Zák. o přestupcích uvedené pravidlo obsahoval v § 7 odst. 2 („pachateli lze uložit pouze takový druh sankce, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje“), přičemž stejné pravidlo přejímá i § 2 odst. 6 zák. o odpovědnosti za přestupky, byť ne doslovně, neboť není v něm řeč o sankci, ale o správním trestu; cit.: „pachateli lze uložit vždy jen takový druh správního trestu, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje.“ V první řadě je tedy třeba uvést, že zák. o odpovědnosti za přestupky nehovoří o „sankcích“, ale o „správních trestech“³⁵⁾. O tom, zda byla tato terminologická změna v základním pojmosloví přestupkového práva na místě či nikoliv, nyní nechci vést polemiku. Stejně tak se nebudu v tomto příspěvku věnovat jednotlivým správním trestům. V návaznosti na nynější téma se však domnívám, že je třeba připomenout, že i na otázku trestu se vztahuje zákaz retroaktivity a že „ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine Listiny a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty. (Což) ve svých důsledcích znamená, že rozhodnutí, které za účinnosti nového práva ukládá trest podle práva starého, se musí ve svých důvodech vypořádat s otázkou, zda nové právo vůbec převzalo staré skutkové podstaty, a pokud ano, zda tresty za takové delikty ukládané jsou podle nového práva mírnější nebo přísnější než podle práva

³⁴⁾ Dle důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupky (s. 137): „Toto ustanovení je výjimkou ze zásady vyjádřené v předchozím ustanovení (tj. § 2 odst. 1), podle kterého se zásadně posuzuje trestnost činu podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, i ze zásady, že dřívějšího nebo nového zákona má být užito jako celku. Důvodem takovéto právní úpravy je to, aby nevznikaly problémy s výkonem správního trestu, který by již účinný zákon neobsahoval.“

³⁵⁾ Dle důvodové zprávy k zák. o odpovědnosti za přestupky (s. 166 – 167): „Namísto termínu „sankce“ užívaného v zákoně č. 200/1990 Sb. byl zvolen termín „správní trest“, jenž vhodněji vyjadřuje trestní povahu hrozící a ukládané sankce. Termín „trest“ je kromě jiného užíván již v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (srov. § 65 odst. 3 nebo § 78 odst. 2). Účelem zavedení pojmu „správní trest“ je sjednotit terminologii v oblasti soudního a správního trestání fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob. Pojem „správní trest“ má zdůrazňovat, že se jedná o sankci trestního charakteru, jež má za cíl trestat porušení právních povinností uložených předpisy správního práva. Pojem „sankce“ naopak vyvolává dojem, že se jedná o právní následek netrestního charakteru, jako je například opatření k nápravě nebo některý z jiných prostředků dozoru a kontroly ukládané v rámci činnosti správních orgánů. Například zákaz činnosti nemá v některých jiných zákonech povahu správního trestu, ale právě sankčního opatření netrestní povahy, a proto by měl nový zákon zavedením pojmu „správní trest“ jednoznačně rozlišit povahu sankce netrestního a trestního charakteru.“

starého.³⁶⁾ Tedy obecně, pokud by pozdější zákon za přestupek stanovil přísnější trest, než jaký bylo možné uložit v době spáchání přestupku, např. místo původní pokuty 20.000 Kč by nově stanovil pokutu 40.000 Kč, užilo by se staré úpravy, neboť ta by byla pro pachatele výhodnější. Naopak nové úpravy by se použilo v situaci, kdy by vlivem změny zákona došlo např. ke snížení zákonné sazby pokuty u stejné skutkové podstaty přestupku (z původních 15.000 Kč na 10.000 Kč) anebo by druh takového trestu byl nové právní úpravě neznámý (např. od 1. 7. 2017 se v zák. o odpovědnosti za přestupky již nevyskytuje někdejší sankce zákazu pobytu dle § 15a zák. o přestupcích³⁷⁾). Příznivějším zákonem by mohl být i ten zákon, který by stanovil jen horní nikoliv zároveň dolní hranici pokuty. Např. dřívější zákon by za přestupek stanovil pokutu až do výše 2.000.000 Kč, v porovnání s pozdějším zákonem, který by za týž přestupek stanovil pokutu od 50.000 Kč do 2.000.000 Kč.

Praktický příklad na úseku zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 159/2006 Sb.“)

Zkusmo uveďme příklad přestupku veřejného funkcionáře, který upravuje zákon č. 159/2006 Sb. Např. ustanovení § 23 odst. 1 písm. c) zmíněného zákona znělo do 30. 6. 2017 takto: „(1) Přestupku se dopustí veřejný funkcionář, který c) uvedl zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje v prohlášení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2,“. V ustanovení § 24 pak bylo uvedeno, že „za přestupek podle § 23 lze uložit pokutu do výše 50.000,- Kč.“

K 1. 7. 2017 se uvedené ustanovení změnilo v důsledku nabytí účinnosti zák. 183/2017 Sb. V § 23 byl doplněn pouze nadpis „Přestupky fyzických osob“, skutková podstata zůstala zcela stejná („Přestupku se dopustí veřejný funkcionář, který c) uvedl zjevně nepřesné, neúplné nebo nepravdivé údaje v prohlášení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2,“). Překvapivě³⁸⁾ i § 24 zůstal beze změny („Za přestupek podle § 23 lze uložit pokutu do výše 50.000 Kč.“).

Takto to platilo do 31. 7. 2017, jelikož k 1. 8. 2017 nabyl účinnosti zákon

³⁶⁾ Dle rozsudku senátu NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27. Stranou jsou pochopitelně ponechána ochranná opatření, která jsou ukládána vždy podle zákona účinného v době, kdy se o nich rozhoduje, bez ohledu na to, zda by použití zákona účinného v době spáchání činu bylo pro pachatele příznivější (vizte § 2 odst. 7 zák. o odpovědnosti za přestupky).

³⁷⁾ Vizte STRAKOŠ, J., KROUPOVÁ, P. *Základy správního trestání*. 2. rozšířené vydání. Praha: IVS Praha, 2017, s. 98, ISBN 978-80-86976-45-7. Jakkoliv se stále objevují tendence tento trest navrátit (vizte např. nedávný senátní návrh zákona – senátní tisk č. 193 – dostupný z webové adresy: <http://senat.cz>).

³⁸⁾ Pro vysvětlenou, zákon č. 183/2017 Sb. (mj.) modifikoval v řadě předpisů ustanovení, týkající se ukládání trestů. Tato modifikace spočívala v tom, že v některých zákonech byla v jejich sankčních ustanoveních slova „se uloží pokuta“ nahrazena slovy „lze uložit pokutu“. Podle mého názoru smyslem bylo, aby zejména u někdejších jiných správních deliktů, za které se ukládaly pouze finanční postihy (mj. správní řád oproti zák. o přestupcích sankci napomenutí neznal), se správním orgánům dala jednoznačně najevo možnost ukládání též mírnějšího správního trestu, napomenutí.

č. 190/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona č. 131/2015 Sb. Nicméně i po nabytí účinnosti zákona č. 190/2016 Sb., se v principu nic nezměnilo v § 23 odst. 1 písm. c) ani v § 24 zákona č. 159/2006 Sb.; tedy stejné znění bylo platné do 31. 8. 2017.

K 1. 9. 2017 však nabyl v části účinnosti zákon č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., a další související zákony. Po nabytí účinnosti tohoto zákona se skutková podstata přestupku z původního § 23 odst. 1 písm. c) přestěhovala (posunula) v § 23 pod písm. e). Zároveň byly sankce, resp. správní tresty i k tomuto přestupku zahrnuty v § 23, konkrétně odst. 3. V něm se mj. uvádí „(3) Za přestupek lze uložit pokutu a) od 1.000 Kč do 50.000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. d) až f) anebo odst. 2 písm. b) až d),“. Dále byl doplněn odst. 4 a 5 v tomto znění: „(4) Za přestupky podle odstavce 1 písm. a) až e) a odstavce 2 písm. a) a b) nelze uložit napomenutí. Od uložení správního trestu podle odstavce 3, jde-li o přestupky podle odstavce 1 písm. a) až e) a odstavce 2 písm. a) a b), nelze v rozhodnutí o přestupku upustit. (5) Přestupky podle odstavců 1 a 2 nelze projednat v příkazním řízení.“

Posoudíme-li tedy uvedené optikou výše zmiňované zásady, naskýtají se v tomto případě z hlediska ukládání správního trestu zajímavé momenty. Reflektujeme-li shora zmíněnou poslední změnu zák. o střetu zájmů, účinnou od 1. 9. 2017, zde jednoznačně došlo ke zpřísnění; neboť v předešlé úpravě bylo možné za přestupek uložit i pokutu 500 Kč, napomenutí, popř. upustit od uložení správního trestu. Od 1. 9. 2017 je zde však nově stanovena spodní hranice pokuty od 1.000 Kč (i když i zde lze využít mimořádného snížení výměry pokuty dle § 44 zák. o odpovědnosti za přestupky), ale nelze např. uložit napomenutí a nelze v rozhodnutí o přestupku od uložení správního trestu upustit. Přestupek rovněž nelze projednat v příkazním řízení.

b) Význam ustanovení § 112 odst. 3 zák. o odpovědnosti za přestupky

Nyní ale k meritu věci, ustanovení § 112 zák. o odpovědnosti za přestupky obsahuje také odst. 3, který je posledním hmotněprávním přechodným ustanovením. Toto ustanovení zní: „Na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější.“

Při zvážení zákonného textu nové úpravy se zcela logicky naskytá obecná otázka, zda nová právní úprava je pro pachatele přestupku z hlediska ukládání správního trestu výhodnější, když klade mnohem větší požadavky na správní orgány, pokud jde o samotné odůvodňování ukládaných trestů. Jen připomeňme, že základní kritéria pro určení druhu a výměry správního trestu stanoví zák. o odpovědnosti za přestupky v § 37 v porovnání s někdejší § 12 zák. o přestupcích mnohem podrobněji.

Nicméně k tomu se již vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 30. 11. 2017, č. j. 4 As 191/2017-35, tak, že za stavu, kdy ustanovení zákona stanoví trestnost a vyšší sankce zůstala nezměněna a zák. o odpovědnosti za přestupky

pouze podrobnějším způsobem vymezuje kritéria pro uložení pokuty, že zde není pro obviněného pozdější právní úprava výhodnější. V rozsudku NSS ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 297/2017-34, pak týž soud dodal, cit.: „NSS dále zdůrazňuje, že podle § 12 odst. 1 zák. o přestupcích se při určení druhu sankce a její výměry přihlídnou k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení. Podrobněji vymezuje kritéria, k nimž jsou správní orgány povinny přihlížet, § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ani jeden z uvedených zákonů však neobsahuje úpravu obdobnou ustanovení § 125 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, které ukládá trestnímu soudu povinnost výslovně uvést, které okolnosti vzal za polehčující a které za přitěžující. V řízení o přestupku tudíž správní orgány nejsou povinny přitěžující a polehčující okolnosti důsledně odlišit, nýbrž postačí, když se budou – přezkoumatelným způsobem – zabývat kritérii demonstrationně vymezenými v zák. o přestupcích, resp. zákoně o odpovědnosti za přestupky (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 332/2016 - 44 či již rozsudek ze dne 28. 6. 2017 č. j. 6 As 301/2016 - 36).“

Tedy nastala-li by situace, kdy by rozhodnutí o přestupku, jímž byl obviněný uznán vinným, byla mu uložena sankce a povinnost nahradit státu náklady řízení spojené s projednáním věci, bylo vydáno ještě před 1. 7. 2017, a toto následně bylo napadeno řádným odvoláním, pak by se odvolací správní orgán v odvolacím řízení (ježto by s ohledem na § 112 odst. 4 zák. o odpovědnosti za přestupky dobíhalo ještě podle právní úpravy platné a účinné do 30. 6. 2017³⁹⁾), mohl otázkou správního trestu, pokud jde o jeho druh a výměru, z pohledu nové úpravy zabývat a pokud by např. shledal, že v porovnání se starou úpravou, která by za uvedený přestupek stanovila vyšší pokutu, by nová úprava stanovila pokutu nižší, mohl by se uchýlit ke změně odvoláním napadeného rozhodnutí (ovšem jen za předpokladu, že by mu to příslušný právní předpis umožňoval⁴⁰⁾). Jen doplňme, že toto posuzování se přirozeně nevztahuje jen na řízení před správními orgány, jak ostatně dokládá i poměrně nedávný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2017,

³⁹⁾ To je poměrně významné si uvědomit, neboť zatímco v těchto odvolacích řízeních odvolací správní orgán ještě postupuje podle § 89 odst. 2 správního řádu, tedy zákonnost odvoláním napadeného rozhodnutí přezkoumává v plném rozsahu a jeho věcnou správnost jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem atd., v odvolacích řízeních u těch přestupkových řízení, která byla zahájena po 1. 7. 2017, již s ohledem na diki § 98 odst. 1 zák. o odpovědnosti za přestupky přezkoumává odvoláním napadené rozhodnutí vždy v plném rozsahu.

⁴⁰⁾ V tomto směru uveďme, že některé zákony změnu v odvolacím řízení odvolacímu správnímu orgánu zapovídaly. Např. § 30 odst. 5 zákona o HMP, v němž bylo uvedeno, cit.: „O odvolání proti rozhodnutí městské části o uložení pokuty rozhoduje hlavní město Praha. O odvolání proti rozhodnutí hlavního města Prahy o uložení pokuty rozhoduje ministerstvo. Odvolací orgán nemůže rozhodnutí změnit.“

č. j. 9 A 301/2014–49, ve věci žalobce: KABARET DARLING – FASHION, s. r. o. proti žalovanému: Ministerstvu vnitra. Krátce tedy k tomuto rozsudku.

Tímto rozsudkem bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2014, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 28. 1. 2014, a věc tak byla žalovanému vrácena k novému projednání. Důvodem byla právě skutečnost, že úprava stanovená pozdějším zákonem byla soudem shledána jako výhodnější pro obviněného. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla totiž žalobci uložena podle § 29 odst. 1 zákona o HMP pokuta ve výši 175.000 Kč za spáchání správního deliktu, kterého se měl žalobce dopustit tím, že v rozporu s § 2 obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 11/2005 Sb. hl. m. Prahy, kterou se stanoví zákaz nabízení erotických vystoupení nebo erotických služeb, nabízel mezi 29. 8. 2013 a 6. 11. 2013 na 12 místech v Praze erotická vystoupení prostřednictvím plakátů umístěných v prosklených stěnách kabin veřejných telefonních automatů, které prezentovaly provozovnu DARLING CABARET a vystoupení tam konaná. Ačkoliv soud neshledal důvodnost podané žaloby v rozsahu věcného posouzení, ztotožnil se s žalovaným, že žalobce reklamními plakáty erotická vystoupení, resp. služby skutečně propagoval a dal tak správním orgánům, pokud jde o posouzení věci jako správního deliktu za pravdu, a to i v části uložené sankce. V tom samém rozsudku nicméně také konstatoval, že ke zrušení rozhodnutí žalovaného musel nad rámec podané žaloby a z úřední povinnosti přistoupit z jiného důvodu, jehož zdroj tkvěl v novelizaci právní úpravy správních deliktů s tím související změny zákonné sazby sankce za spáchaný správní delikt dle § 29 odst. 1 zákona o HMP. K tomu Městský soud v Praze dodal, cit.: *„Otázkou zohlednění zásady použití příznivější právní úpravy v řízení před správními soudy se totiž zabýval rozšířený senát NSS, který ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 stanovil, že 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 soud povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“*

III. Závěr k přechodným ustanovením hmotněprávní povahy

Při zohlednění celkové složitosti (náročnosti) nového zákona, byť v zásadě věrně sledujícího judikaturu správních soudů posledních let, si trůfám říci, že přechodná ustanovení, o kterých jsem pojednal v tomto příspěvku i v příspěvku předešlém, snad s výjimkou odst. 3, neulehčují úředníkovi aplikaci nové úpravy. Existující „kolizní“ poměr mezi § 112 odst. 1 a 2, který v budoucnu pravděpodobně budou řešit soudy, je dle mého názoru příkladem, kde nová právní úprava selhává ve své původní ambiciózní snaze posílit v oblasti správního trestání právní jistotu. Domnívám se však, že rozumným řešením

by nebylo přechodná ustanovení novelizovat, neboť následný zásah zákonodárce do přechodných ustanovení by mohl právní jistotu ještě více narušit.⁴¹⁾

Obávám se ale, a tím částečně rozporuji závěr, že v případě odst. 3 nevznikají problémy, že další otázkou, s níž se praxe bude muset ještě vypořádat, je rovněž otázka ukládání sankcí/správních trestů za situace spáchal-li pachatel vícero přestupků (z nich některé před 1. 7. 2017 a některé po 1. 7. 2017), které se mají projednat ve společném řízení.

⁴¹⁾ Ačkoliv v případě někdejšího zákona č. 204/2015 Sb., zmiňovaného autorem už v předešlém jeho příspěvku, to bylo s ohledem na disproporci při aplikaci § 20 zák. o přestupcích, zavádějícím změnu od 1. 10. 2015, a k němu navazujícímu přechodnému ustanovení, účinnému od 1. 10. 2016, na místě. K tomu vizte např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2018, č. j. 41 A 17/2017-62, ve kterém je uvedený problém popsán.