

DISKUSE

Tomáš Grygar^{*)}

Přestupková amnestie v novém zákoně o odpovědnosti za přestupky

Úvod

Počátkem července 2017 nabývá účinnosti nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich¹⁾, který v mnoha aspektech podstatným způsobem mění koncepci přestupkového práva, resp. správního trestání obecně. Jedna ze zásadních změn se týká i problematiky právní úpravy v tuzemské literatuře přehlížené přestupkové amnestie. Je do jisté míry pochopitelné, že se naše odborná právnícká literatura věnuje zejména amnestii trestně-právní, dopadající na trestné činy, které se v porovnání s přestupky vyznačují vyšší mírou společenské škodlivosti. Přestože přestupkové amnestie nejsou na našem území vyhlášovány příliš často²⁾, jedná se o jeden z institutů, který (jak si správně uvědomuje v důvodové zprávě tvůrce nového zákona o odpovědnosti za přestupky) může sloužit v budoucnu jako „vhodný nástroj ke korekci rozhodování o přestupcích, například v případě mimořádných událostí nebo v případech, kdy podle názoru prezidenta správní orgány nedostatečně zohlednily specifické okolnosti určité skupiny případů nebo postavení určité skupiny lidí. Amnestie by se tak měla uplatnit především za situace, kdy lze působení správního trestání považovat za přehnaně represivní.“³⁾ I v souvislosti s přestupkovou amnestií vyvstává řada zajímavých teoretických i praktických otázek, které obzvláště v souvislosti s přijetím nového zákona o odpovědnosti za přestupky nabývají na aktuálnosti.

Předkládaný příspěvek se věnuje problematice přestupkové amnestie z pohledu jejího vyhlášení, charakteru a účinků na další postup v rámci přestupkového řízení. Považuji za nutné se v první části⁴⁾ příspěvku zmínit o právní úpravě přestupkové amnestie v současném zákonu o přestupcích⁵⁾, který v ustanovení

^{*)} Autor je studentem Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.
E-mail: tgrygar@gmail.com.

¹⁾ Zákon č. 250/2016 Sb., ve Sbírce zákonů vyhlášen 3. 8. 2016.

²⁾ Naposledy byla přestupková amnestie vyhlášena v roce 1990.

³⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., s. 220.

⁴⁾ V této části vycházím ze svého již dříve publikovaného příspěvku: GRYGAR, T. Přestupková amnestie z pohledu jejího vyhlášení a účinků. *Acta Iuridica Olomucensia*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého, 2015, Vol. 10, No. 3, s. 105–118.

⁵⁾ Zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

§ 90 přiznává pravomoc rozhodnout o vyhlášení přestupkové amnestie vládě České republiky. Právě tento možný protiústavní stav je novým zákonem o odpovědnosti za přestupky odstraněn, byť se k tomu předkladatel v důvodové zprávě výslovně nehlásí. V dalších částech příspěvku je pak analyzován charakter přestupkové amnestie a její účinky na další postup v přestupkovém řízení dle nového zákona o odpovědnosti za přestupky.

(Ne)ústavnost § 90 zákona o přestupcích?

Přestupková amnestie je v současné době v našem právním řádu upravena v zákoně o přestupcích. Konkrétně podle ustanovení § 90 tohoto zákona rozhoduje o vyhlášení přestupkové amnestie, jejíž projednávání patří do působnosti orgánů České republiky, vláda ČR. Je otázkou, zda toto ustanovení přestupkového zákona je ústavně konformní. Z Ústavy ČR [čl. 63 odst. 1 písm. k)] je t totiž výlučně prezident republiky, který má pravomoc rozhodnout o vyhlášení amnestie, aniž by Ústava tuto pravomoc omezovala pouze na amnestii trestněprávní.

Historicko-právní aspekty

Současná ústavní úprava vztahující se k pravomoci prezidenta republiky rozhodnout o vyhlášení amnestie je do značné míry odlišná od našich předchozích republikových konstitucí. Prozatímní ústava z roku 1918 stanovovala, že prezident republiky může prominout nebo zmírnit tresty i právní následky trestného činu, odsouzení nebo trestu, jakož i nařídít, aby trestní řízení nebylo zahájeno, nebo zahájené trestní řízení bylo zastaveno.⁶⁾ Přestože se v prozatímní ústavě výraz „amnestie“ výslovně neobjevoval, většina právních teoretiků dovodila, že prezidentovi republiky přísluší i právo vyhlásit amnestii⁷⁾ (která byla v první republice pojímána jako slovo podřazené k pojmu „milost“⁸⁾ a která byla označována též jako „milost hromadná“⁹⁾), avšak **pouze ve vztahu k trestným činům, resp. trestům uděleným trestnými soudy.**

V ústavní listině z roku 1920 byl již výraz „amnestie“ výslovně zmíněn, a to v čl. 103, který přiznal prezidentu republiky „*právo udíleti amnestii, promíjeti*

⁶⁾ § 10 f zákona č. 37/1918 Sb. – Prozatímní ústava Československé republiky.

⁷⁾ I na základě prozatímní ústavy prezident republiky amnestie vyhlášoval. Konkrétně se jednalo o amnestie z 21. 1. 1919, 22. 7. 1919 a 21. 10. 1919.

⁸⁾ Na skutečnost, že se pojem milost z historického hlediska chápal (zejména v ústavním právu) širěji, než dnes, jakož i na to, že zahrnoval i amnestii, správně upozorňuje Pavel Šámal. ŠÁMAL, P. In ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 917. Přiklonění se k tzv. širší podobě milosti je patrné mj. i z vládní důvodové zprávy (č. 2421/1920 N. S.), v níž se uvádí, že „většina ústav zahrnuje právo udílení milosti (amnestie, abolice atd.) hlavě státu...“ Zpráva ústavního výboru pak konstatovala, že „*právo milosti není omezeno jen na případy individuální, nýbrž obsahuje i právo amnestovati hromadně*“. Podrobněji: SOBOTA, E. In SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A. *Československý prezident republiky: Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis. 1934, s. 429.

⁹⁾ SOBOTA, E. *Naše ústava, jak zní a jak ji máme čísti*. Praha: Státní nakladatelství v Praze, 1935, s. 217.

nebo zmírňovati tresty a právní následky odsouzení **trestními soudy** ... jakož i nařizovati, aby **soudní trestní řízení** nebylo zahajováno nebo nebylo v něm pokračováno.“ Přestože z počátku převažoval výklad, že hlava státu může rozhodnout o vyhlášení amnestie pouze ve vztahu trestům uloženým trestními soudy, resp. následkům odsouzení trestními soudy, jak výslovně pravila ústavní listina, později převážil výklad, že prezidentovi republiky náleží pravomoc vyhlásit amnestii (coby „hromadnou milost“) i ve věcech disciplinárních¹⁰⁾ a věcech některých přestupků, resp. trestů a sankcí, které však nebyly uděleny soudy trestními.¹¹⁾ Tento vysoce extenzivní výklad § 103 ústavní listiny převážil dokonce i v praxi, když se tehdejší vláda 26. listopadu 1926 usnesla, že „*presidentovo právo uděleti milost vztahuje se i na právní následky odsouzení pro přestupky důchodkové*.“¹²⁾ Kromě důchodkových přestupků¹³⁾, které v Čechách, na Moravě a Slezsku spadaly do působnosti speciálních důchodkových (tedy nikoliv „běžných“ trestních) soudů, mohl prezident republiky udělovat milosti (ve smyslu § 103 ústavní listiny) i vůči „*trestům, vynášených civilními soudy*“ ve vztahu k sankcím uloženým funkcionářům družstev v případě nesplnění zákonných povinností dle obchodního zákoníku uherskému.¹⁴⁾ Podstatu § 103 Ústavní listiny z roku 1920 (ohledně amnestie vztahující se k trestům uložených trestními soudy) pak v zásadě převzala i Ústava 9. května 1948¹⁵⁾, Ústava Československé socialistické republiky z roku 1960¹⁶⁾ i ústavní zákon o československé federaci¹⁷⁾.

Rozhodnutí o vyhlášení přestupkové amnestie – pravomoc prezidenta, nebo vlády?

Naše současná Ústava ČR rozdělila oproti předchozím republikovým konsti-

¹⁰⁾ Názor, že prezident republiky může udělovat milosti (myšleno v širším slova smyslu, tedy milosti individuální i hromadné, tj. amnestie) ve věcech disciplinárních ve smyslu služební pragmatiky státních zaměstnanců zastával např. František Weyr. WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 191.

¹¹⁾ K tomu podrobněji SOBOTA, E. In SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A. *Československý prezident republiky: Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 430-434.

¹²⁾ Tamtéž, s. 432-433. Důvodem vydání tohoto usnesení byla podle názoru Emila Soboty (ústavního právníka a vrchního odborového rady prezidenta Masaryka) skutečnost, že na Slovensku a Podkarpatské Rusy příslušelo udělování trestů za důchodkové přestupky „*sborovým soudům trestním jako důchodkovým trestním soudům*“, a proto byla příslušná pravomoc prezidenta kryta přímo zněním ústavní listiny. V Čechách, na Moravě a Slezsku sice projednávání důchodkových přestupků náleželo do kompetence speciálních důchodkových soudů, ty však byly (z důvodu odlišné úpravy na Slovensku a v Podkarpatské Rusy) *per analogiam* považovány za soudy trestní.

¹³⁾ Dodejme, že „*pojem důchodky zahrnoval daně a obdobné státní důchody, zejména daň ze spotřeby a dále poštovní, cla, mýta, kolky a jiné poplatky... Za důchodkové přestupky byly ukládány tresty peněžité, trest propadnutí věci a trest vězení*.“ PRINC, M. *Soudnictví v českých zemích v letech 1848-1938 (soudy, soudní osoby, dobové problémy)*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 93.

¹⁴⁾ SOBOTA, Emil. In SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A. *Československý prezident republiky: Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 433.

¹⁵⁾ § 74 odst. 1 b. 11 ústavního zákona č. 150/1948 Sb.

¹⁶⁾ Čl. 62 odst. 1 b. 10 ústavního zákona č. 100/1960 Sb.

¹⁷⁾ Čl. 61 odst. 1 písm. j) ústavního zákona č. 143/1968 Sb.

tucím institut milosti na milost *sensu stricto* (tj. milosti individuální) a na institut amnestie do různých článků a následně písmen Ústavy. Zatímco k udělení milosti může podle znění Ústavy [čl. 62 písm. g) a čl. 63 odst. 1 písm. j)] dojít výlučně ve vztahu k trestům uloženým soudem, resp. trestnímu řízení v případě milosti ve formě abolicie¹⁸⁾, **u amnestie žádné obdobné ustanovení nenajdeme.** Ústava pouze „suše“ konstatuje, že „prezident republiky má dále právo udělovat amnestii.“¹⁹⁾ **Ústava ČR tedy výslovně neomezuje amnestii prezidenta republiky výlučně na amnestii trestněprávní.**²⁰⁾ Takto obecná úprava však není v právních rádech evropských zemí výjimečná. Například čl. 60 odst. 2 německé ústavy (základního zákona) stanovuje, že spolkový prezident má právo udělit individuální milost (nikoliv však amnestii) bez toho, aniž by v ústavě došlo k jakémukoliv dalšímu specifikování. Podústavní právní předpis pak dokonce stanovuje, že právo milosti ve věcech přestupků (resp. správních deliktů) náleží mezi výsostná zemská práva (práva jednotlivých spolkových zemí).²¹⁾ Ingolf Pernice však přesto konstatuje, že se milost spolkového prezidenta může přinejmenším teoreticky vztahovat i na přestupky (Ordnungswidrigkeiten), a nikoliv pouze na věci trestněprávní.²²⁾ Běžný zákon (einfaches Gesetz) totiž nemůže derogovat či zužovat čl. 60, odst. 2 základního zákona (GG).²³⁾ Pokud chtěl ústavozákonodárce (Verfassungsgesetzgeber) omezit pravomoc prezidenta vyhlašovat amnestie (či v Německu udělovat milosti) jen na trestní věci, měl to do ústavy napsat. Nic takového však neudělal. Jak by zřejmě řekl Emil Sobota, tak je nutné vycházet z toho, že (ústavo)zákonodárce „tím, co praví, vyslovil také vše, co vyslovit chtěl.“²⁴⁾

Jak již bylo uvedeno výše, tak podle § 90 zákona o přestupcích „amnestii ve věcech přestupků, jejichž projednávání patří do působnosti orgánů České republiky, uděluje vláda České republiky usnesením, které se vyhlašuje ve Sbírce zákonů.“ Podle převažujících názorů²⁵⁾ v naší právní vědě, je prezident republiky při vyhlašo-

¹⁸⁾ Od novely Ústavy ČR provedené ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. patří udělení milosti ve formě abolicie mezi kontrasignované pravomoci hlavy státu [čl. 63 odst. 1 písm. j)].

¹⁹⁾ Čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR.

²⁰⁾ Shodně KOUDELKA, Z. Prezident republiky. Praha: Leges, 2011, s. 152-153 nebo PAVLÍČEK, V. In PAVLÍČEK, V. et al. *Ústavní právo a státověda. II. díl. I. úplné vydání.* Praha: Leges, 2011, s. 851, podle něhož „Ústava neomezuje amnestii jen na trestné činy a prezident republiky může udělovat i amnestii za přestupky.“

²¹⁾ PERNICE, I. In DREIER, H. et al. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar.* 2. Auflage. Band 2. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, s. 1383.

²²⁾ Ibid.

²³⁾ Ibid. Za spornou a nejasnou pokládá možnost udělení milosti ve věci přestupků spolkovým prezidentem např. Bodo Pieroth, který poukazuje i na opačné názory. PIEROTH, B. In JARASS, H., PIEROTH, B. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar.* 8. Auflage. München: C. H. Beck, 2006, s. 838.

²⁴⁾ SOBOTA, E. In SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A. *Československý prezident republiky: Státoprávní instituce a její život.* Praha: Orbis, 1934, s. 184.

²⁵⁾ Opačný názor zastává v zásadě pouze Zdeněk Koudelka (KOUDELKA, Z. *Prezident republiky.* Praha: Leges, 2011, s. 152-153) a Václav Pavlíček (PAVLÍČEK, V. In PAVLÍČEK, V. et al. *Ústavní právo a státověda. II. díl. I. úplné vydání.* Praha: Leges, 2011, s. 851). Na jejich stranu se pak spíše přiklání ještě Vladimír Mikule s Vladimírem Sládečkem, kteří konstatují, že

vání amnestie tímto zákonem omezen a nemůže přestupkovou amnestií vyhlásit, jelikož její vyhlášení náleží podle zákona vládě. Tento názor velmi odvážně zastává ve své učebnici trestního práva procesního například Pavel Šámal, podle něhož „udělit amnestii ve věcech přestupků není v pravomoci prezidenta republika, neboť tato pravomoc náleží vládě.“²⁶⁾ Obdobný názor zastává například Jan Filip, podle kterého by odlišení trestů ukládaných soudy a trestů ukládaných jinými orgány, na němž stojí čl. 62 písm. g) Ústavy mělo být „vztaženo i na oblast amnestijních rozhodnutí, která jsou tradičně spojována s trestním, nikoliv přestupkovým právem jako doménou správních orgánů, v jejichž čele stojí vláda.“²⁷⁾ Takováto analogie ve veřejném právu je dle mého názoru nepřijatelná, jelikož omezuje ústavně svěřené pravomoci určitého státního orgánu (a pravomoci jiného naopak rozšiřuje)²⁸⁾, a navíc k ní dle mého názoru není „sociální potřeba“, coby jedna z důležitých podmínek použití analogie (nejen) ve veřejném právu.²⁹⁾ Helena Kučerová pak tvrdí, že „amnestii ve věcech přestupků na rozdíl od trestných činů, uděluje česká vláda ...“³⁰⁾, aniž by se jakkoliv zabývala ústavní slučitelností § 90 přestupkového zákona s Ústavou ČR. Jana Odehnalová pak v komentáři k Ústavě ČR dokonce tvrdí, že „amnestii, stejně jako milost, může prezident republiky udělit pouze v soudně trestních věcech“³¹⁾, což mj. odůvodňuje odkazem na článek z časopisu Právník z roku 1973.³²⁾ S takovým odůvodněním nelze v žádném případě souhlasit, jelikož právní úprava mezi tehdejší a dnešní ústavou je diametrálně odlišná v tom, že dnes prezidentem vyhlášená amnestie není ústavně výslovně omezena na trestní věci.

Stojím na stanovisku, že je protiústavní, aby byla kterémukoliv orgánu veřejné moci prostřednictvím „běžného“ zákona odebrána část jeho ústavně

„zdá se, že právo prezidenta udělovat amnestii se nevztahuje jen na trestné činy ... nýbrž i na všechny veřejnoprávní delikty, tedy také na obecné přestupky...“ MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Milost a amnestie*. In *Posla Otovi Novotnému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 191.

²⁶⁾ ŠÁMAL, P. In ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. et al. *Trestní právo procesní*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 923.

²⁷⁾ FILIP, J. In BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P. et al. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 778.

²⁸⁾ To je nutno shledat jako rozporné se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Podrobněji k zásadě právnosti a legality např. KREJČÍ, J. *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonitosti správy*. Praha: Moderní stát, 1931, 179 s.

²⁹⁾ Pavel Mates správně upozorňuje na to, že předpokladem analogie je nejen obdobnost, ale i sociální potřeba tímto způsobem postupovat. Přinejmenším sociální potřebu k takovému postupu/výkladu za použití analogie zde však osobně neshledávám. Dále pak upozorňuje i na skutečnost, že mnohými je analogie ve veřejném právu odmítána zcela. MATES, P. *Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne*. Správní právo, Praha, 2011, roč. 44, č. 6, s. 29, 39.

³⁰⁾ KUČEROVÁ, H. In KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vyd. Praha: Leges, 2011, s. 448.

³¹⁾ ODEHNALOVÁ, J. In KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 493.

³²⁾ Ibid. Konkrétně se jedná o článek: FLÉGL, V. Amnestie jako právní prostředek trestní politiky. In *Právník*, č. 5, 1973, s. 427-444.

svěřených pravomocí a následně byla přenesena na úplně jiný orgán. Právě k této situaci by však dle mého názoru při aplikování § 90 současného přestupkového zákona došlo. Je nepřípustné, aby běžný zákon měnil či doplňoval (byť jen implicitně) zákon ústavní. Ústava (a pochopitelně i další ústavní zákony) totiž mohou být doplňovány a měněny pouze ústavními zákony (čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR). Jak přitom správně upozorňuje Jindřiška Syllová, tak „změnou Ústavy se rozumí *nejen výslovná, ale i implicitní* (tzv. nepřímá) změna textu Ústavy... Zásadou je, že právní úprava, která upravuje stejný typ a úroveň právních vztahů, jaké jsou až dosud upraveny Ústavou či ústavním zákonem, *musí být provedena také ústavním zákonem*.“³³⁾

Někteří mohou argumentovat tím, že za platnosti prozatímní ústavy z roku 1918 zákonodárce zasáhl běžným zákonem z roku 1919³⁴⁾ do pravomoci prezidenta vyhlášovat amnestii (Národní shromáždění tehdy zákonem samo vyhlásilo amnestii), a že možnost zasáhnout do pravomoci prezidenta republika v této oblasti (např. přenesením části pravomoci na vládu) běžným zákonem (či samotným vyhlášením amnestie běžným zákonem) existuje i dnes. Je však potřeba pamatovat na to, že prozatímní ústava byla sama zákonem „běžným“ (zákon č. 37/1918 Sb.), a nikoliv zákonem ústavním. Zákonodárce tedy zasahoval do jednoho předpisu, předpisem jiným, který měl však stejnou právní sílu. Za doby platnosti Ústavní listiny z roku 1920 a kdykoliv později by již takový postup možný nebyl.³⁵⁾ **Pokud zkrátka současný (ústavo)zákonodárce chce, aby rozhodování o vyhlášení přestupkové amnestie náleželo nikoliv prezidentovi republiky, ale vládě, musí to uvést přímo v Ústavě (resp. v ústavním zákoně).** Touto cestou šel ústavozákonodárce například na Slovensku, kde je pravomoc prezidenta republiky vyhlásit amnestii přímo z Ústavy **výslovně omezena** pouze na amnestii trestněprávní.³⁶⁾ O vyhlášení³⁷⁾ amnestie ve věcech přestupků pak rozhoduje podle Ústavy SR [čl. 119 písm. l)] vláda ve sboru.

Nesouhlasím s názorem, že by § 90 přestupkového zákona prováděl čl. 76 Ústavy ČR.³⁸⁾ Je totiž nutno pamatovat na to, že zákon o přestupcích, obsahující mj. i ustanovení o vyhlášení přestupkové amnestie ze strany vlády České repu-

³³⁾ SYLLOVÁ, J. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 67-68.

³⁴⁾ Konkrétně se jednalo o zákon č. 299/1919 Sb. ze dne 28. 5. 1919.

³⁵⁾ Shodně SOBOTA, E. In SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A. *Československý prezident republiky: Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 429. „Zdá se spíše, že za definitivní ústavy by byl možný amnestijní zákon jen za podmínek zákona ústavního...“

³⁶⁾ Srov. čl. 102 odst. 1 písm. j) Ústavy SR, podle něhož prezident „odpouští a zmírňuje tresty uložené soudmi v trestnom konaní a zahľadá odsúdenie formou individuálnej milosti alebo amnestie.“ Dlužno podotknout, že prezident SR nemá na rozdíl od prezidenta ČR pravomoc vyhlásit amnestii (ani trestněprávní) ve formě abolicie, a to od novely Ústavy SR provedené ústavním zákonem č. 90/2001 Z. z. K rozsahu prezidenta SR vyhlášovat amnestii pak podrobněji: GAŠPAROVIČ, I. In ČIČ, M. et al. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, s.r.o., 2012, s. 563.

³⁷⁾ Ústava SR, stejně jako Ústava ČR či náš přestupkový zákon používá dle mého názoru nesprávného výrazu „udělit amnestii“. Jelikož ho pokládám za nesprávný, nahrazuji ho v celém textu výrazem „vyhlásit amnestii“.

bliky, pochází z roku 1990, kdy se vztahoval na přestupky projednávané orgány České republiky, coby jednoho ze dvou subjektů (členů) tehdejší federace. Jak bylo již uvedeno výše, v předchozích československých ústavách byla pravomoc prezidenta vyhlášovat amnestie z ústavy omezena na trestněprávní věci, resp. na tresty ukládané trestními soudy (byť praxe uplatňovaná zejména v první republice byla jiná). Ustanovení § 90 přestupkového zákona tehdy bylo ústavně konformní. Od 1. 1. 1993, kdy nabyla účinnosti Ústava ČR je však toto ustanovení protiústavní (*contra constitutionem*).³⁹⁾

V právní vědě převažující názory, že prezidentovi republiky nepřísluší vyhlášení přestupkové amnestie (jelikož přísluší ze zákona vládě) je nutno dle mého přesvědčení odmítnout.⁴⁰⁾ Nad rámec toho dodejme, že prezident republiky může pochopitelně rozhodnout i o vyhlášení amnestie nejen ve vztahu k trestným činům a přestupkům, ale rovněž o vyhlášení amnestie vztahující se na správní delikty obecně (kromě přestupků tedy dle současné právní úpravy i na správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a tzv. jiné správní delikty).⁴¹⁾

Charakter přestupkové amnestie v novém zákoně o odpovědnosti za přestupky

Právní úprava přestupkové amnestie v novém zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon č. 250/2016) **odstraňuje výše popsany protiprávní stav**. V ustanovení § 104 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky se nově stanovuje, že „*amnestii ve věcech přestupků uděluje prezident republiky.*“ Toto ustanovení tak v zásadě „kopíruje“, resp. „konkretizuje“ čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR. V Ústavě i v novém zákoně o odpovědnosti je přitom používán výraz „*udělit amnestii*“. Je otázkou, zda tento výraz je z teoretického hlediska správný. To souvisí s mnohem praktičtější otázkou – zda amnestijní rozhodnutí ve věci přestupků je normativním, nebo individuálním právním aktem. Charakter přestupkové amnestie má přitom zcela zásadní vliv na jeho účinky, jakož např. i na možnost posuzování amnestijního rozhodnutí Ústavním soudem.

Osobně stojím na stanovisku, že přestože zákon o odpovědnosti za přestupky používá termín „*udělit amnestii*“ (přičemž termín „*udělit*“ se v zásadě používá

³⁸⁾ Opačně JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 488-489.

³⁹⁾ Zřejmě jediný ústavní právník, který se o tomto aspektu daného problému zmínil, je Zdeněk Koudelka, který správně upozornil na to, že předmětné ustanovení přestupkového zákona se „*po účinnosti nové Ústavy č. 1/1993 Sb. dostalo do rozporu s ústavním obecným právem prezidenta nařizovat amnestii, přičemž ústava sama takové právo vládě nedává.*“ KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 153.

⁴⁰⁾ Podrobněji můj příspěvek GRYGAR, T. *Přestupková amnestie z pohledu jejího vyhlášení a účinků*. *Acta Iuridica Olomucensia*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého, 2015, Vol. 10, No. 3, s. 105–118, jehož některé pasáže byly v rámci této kapitoly převzaty.

⁴¹⁾ Rozdělení správních deliktů dle: PRÁŠKOVÁ, H. In HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, s. 429-430.

ve vztahu k individuálním právním aktům), představuje přestupková amnestie **rozhodnutí normativní povahy (normativní právní akt)**⁴²⁾. Rozhodnutí o vyhlášení přestupkové amnestie naplňuje rys obecnosti (upravuje chování nikoliv individuálně, ale druhově určených subjektů)⁴³⁾ a nelze ho tak považovat za individuální právní akt (byť např. s určitými prvky normativnosti).⁴⁴⁾ Přestupková amnestie by byla dle mého názoru tzv. „jiným právním předpisem“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR.⁴⁵⁾

Je tak formulační chybou nového zákona o odpovědnosti za přestupky, že používá výraz „udělit amnestii“. Správně by měl být použit výraz „rozhodnout o vyhlášení amnestie“. Normativní právní akt totiž nelze udělit, lze pouze rozhodnout o jeho vyhlášení.⁴⁶⁾

Nelze rovněž souhlasit s názory, že by rozhodnutí o vyhlášení přestupkové amnestie představovalo správní akt *sensu stricto*. Samotné amnestijní rozhodnutí by sice bylo jednostranným aktem, avšak samotné by již neupravovalo právní poměry jmenovitě určených osob. Úprava právních poměrů jmenovitě určených osob je však většinou teoretiků⁴⁷⁾ obvykle brána jako jeden ze znaků správního aktu *sensu stricto*, přinejmenším pokud se tedy jedná o správní akt *in (ad) personam*.⁴⁸⁾ Dalším důvodem je rovněž skutečnost, že podle nového zákona o odpovědnosti za přestupky je rozhodnutí o vyhlášení přestupkové amnestie bezpochyby pravomocí prezidenta republiky (a nikoliv vlády). Byť je prezident republiky v Ústavě ČR systematicky zařazen mezi moc výkonnou⁴⁹⁾, nelze dle

⁴²⁾ Shodně např. PAVLÍČEK, V. In PAVLÍČEK, V. et al. *Ústavní právo a státověda. II. díl. I. úplné vydání*. Praha: Leges, 2011, s. 851.

⁴³⁾ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 35.

⁴⁴⁾ Opačně KLÍMA, K. In KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině. I. díl*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 324.

⁴⁵⁾ K polemice o tom, zda amnestijní rozhodnutí skutečně je tzv. „jiným právním předpisem“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR přezkoumatelným ze strany ÚS ČR srov. zejména usnesení Ústavního soudu ČR z 5. března 2013, Pl. ÚS 4/13 (s jehož dílčími závěry se však neztotožňuji). Souhlasím naopak s body I. a II. disentančního stanoviska Ivany Janů k tomuto usnesení.

⁴⁶⁾ Shodně FILIP, J. In BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P. et al. *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 775.

⁴⁷⁾ Za všechny např. STAŠA, J. In HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 193-194.

⁴⁸⁾ U správních aktů *ad rem* může být situace podle řady teoretiků pochopitelně odlišná – např. u „rozhodnutí“ o umístění dopravní značky, které bývá řazeno obvykle do stejné skupiny jako správní akty, byť se tedy podle mého názoru jedná spíše (řečeno slovy teorie německého a švýcarského práva) o tzv. „všeobecné opatření“ (kde je věc sice konkretizována, avšak nejsou zde již jmenovitě určení adresáti). K tomu srov. STAŠA, J. In HENDRYCH, D. et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 179, který rozlišuje mezi „všeobecným opatřením“ a „správním aktem“. Adolf Merkel naproti tomu snahu o systematizaci správních aktů (nejen *in rem*, *in personam*...) označil za „neplodnou hříčku“ (unfruchtbare Differenzierungskünste) – viz HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 266.

⁴⁹⁾ Někteří ústavní právníci (zejména Pavlíček, Janstová) přesto prezidenta řadí (nejspíše pod vlivem Roberta Redsloba) mezi tzv. *pouvoir neutre* (moc neutrální). Ke srovnání různých

mého názoru konstatovat, že prezident republiky zde jedná jako správní orgán vydávající správní akt. Na vyhlášení přestupkové amnestie nebyl a ani podle nového zákona o odpovědnosti za přestupky není právní nárok. Je čistě na politické úvaze prezidenta republiky coby hlavy státu (čl. 54 odst. 1 Ústavy ČR), zda tak učiní, či nikoliv. Jedná se o výkon ústavní pravomoci [čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR], nikoliv o výkon nad rámec Ústavy běžným zákonem svěřené pravomoci. **Rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení přestupkové amnestie je prerogativou hlavy státu, nikoliv správním aktem.** Prezident zde není správní orgán, který by vydával správní akt. Slovy Václava Pavlíčka: „*Snahy dekapitovat prezidenta republiky na pouhého správního úředníka... je pojetím s demokratickým systémem těžko slučitelné a pro stabilitu státu může být zhoubné.*“⁵⁰⁾

Rozhodnutí o vyhlášení přestupkové amnestie vyžaduje ke své právní platnosti kontrasignaci předsedou vlády, popř. jím pověřeného člena vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR). Je značně sporné, zda předseda vlády může odmítnout kontrasignaci takového amnestijního rozhodnutí jen z důvodu nevykonatelnosti daného rozhodnutí, popř. kvůli jeho rozporu s platným právem (právní kontrasignace), nebo i z důvodu prostého politického nesouhlasu (politická kontrasignace).⁵¹⁾ Jelikož se přestupková amnestie vyhlašuje ve Sbírce zákonů, musí mít rozhodnutí o ní písemnou formou.⁵²⁾

Formy a účinky přestupkové amnestie dle nového zákona o odpovědnosti za přestupky

Formy amnestijního rozhodnutí jsou upraveny v ustanovení § 104 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle kterého může prezident republiky:

- a) nařídit, aby se řízení o přestupku nezačalo nebo, bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo,
- b) odpustit nebo zmírnit uložený správní trest nebo jeho zbytek, nebo
- c) nařídit vyřazení přestupku z evidence přestupků.

pohledů viz ANTOŠ, M. Pravomoci prezidenta republiky po zavedení přímé volby. *Acta Universitatis Carolinae*. Praha: Univerzita Karlova, 2011, č. 4, s. 30.

⁵⁰⁾ PAVLÍČEK, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 148.

⁵¹⁾ Převažujícím názorem je bezpochyby ten, že předseda vlády nemusí dané rozhodnutí kontrasignovat mj. i z důvodu politického nesouhlasu (politická kontrasignace). Právní názor, že naše Ústava stojí na kontrasignaci, zastává např. Zdeněk Koudelka. Srov. zejména KOUDELKA, Z. Kontrasignace. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011, roč. 2011, č. 2, s. 118-124.

⁵²⁾ Někteří prvorepublikoví ústavní právníci koneckonců vyvozovali povinnost prezidenta vyhotovit veškeré úkony moci vládní a výkonné v písemné formě. S tím lze souhlasit, jelikož v případě možnosti vydávat rozhodnutí v ústní formě, by docházelo k obsoletnosti ustanovení Ústavy o kontrasignaci (dnes se tato povinnost vztahuje pochopitelně jen na ty úkony, které mají povahu rozhodnutí). Srov. např. SOBOTA, E. In SOBOTA, E., VOREL, J., KŘOVÁK, R., SCHENK, A. *Československý prezident republiky: Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 99-100.

Na zakotvení forem přestupkové amnestie pak navazuje další procesní úprava, zejména v ustanoveních § 29 (zánik odpovědnosti za přestupek), § 74 a § 76 (odložení věci), § 99 (nové rozhodnutí), § 86 (zastavení řízení) a další.

Abolice

V ustanovení § 104 odst. 2 písm. a) zákona je upravena přestupková **abolice**. Tou je třeba chápat nařízení, aby se přestupkové řízení vůbec nezahajovalo, popř. aby se v již zahájeném řízení nepokračovalo. V případě, že se na daný přestupek vztahuje přestupková amnestie ve formě abolice (k tomuto zjištění dojde přestupkový orgán v rámci tzv. „individualizace“ přestupkové amnestie coby normativního právního aktu) a k zahájení přestupkového řízení ještě nedošlo, bude muset ze strany správního orgánu dojít *ex lege* (tedy i bez jakéhokoliv návrhu) k odložení věci na základě § 76 odst. 1 písm. f) zákona o odpovědnosti za přestupky.⁵³⁾ Takovéto rozhodnutí bude mít formu usnesení (procesní správní rozhodnutí)⁵⁴⁾, poznamenává se do spisu⁵⁵⁾, přičemž správní orgán o odložení věci vyrozumí osobu přímo postiženou spácháním přestupku, za předpokladu, že je mu známa.⁵⁶⁾ Policejní orgán by pak byl povinen odložit věc na základě § 74 odst. 3 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Došlo-li již k zahájení přestupkového řízení, bude nutno zahájené řízení zastavit na základě § 86 odst. 1 písm. h). Za předpokladu, že se o přestupku konalo odvolací řízení, musí dojít nejprve ke zrušení napadeného rozhodnutí a následně k zastavení řízení dle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky.

Z díkce § 104 odst. 2 a souvisejících ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky je dle mého názoru nutno usoudit, že v případě vyhlášení přestupkové amnestie ve formě abolice je nutno odložit věc/zastavit řízení jako celek, tedy včetně tzv. „adhezního řízení“⁵⁷⁾, které nemůže probíhat „samostatně“. **Poškození se mohou následně obrátit s nárokem na náhradu škody na civilní soud.** Po dobu běhu adhezního řízení neběží poškozeným promlčecí lhůta, jelikož uplatnění nároku na náhradu škody v rámci tzv. adhezního řízení je nutno považovat za řádné uplatnění práva u orgánu veřejné moci.⁵⁸⁾

Podstatný rozdíl mezi amnestií ve formě abolice v řízení trestním na straně jedné, a přestupkovém řízení na straně druhé, lze shledat v tom, že zatímco obžalovaný v trestním řízení může po vyhlášení aboliční amnestie trvat na projednání věci (§ 11 odst. 3 trestního řádu), přičemž lze uznat obžalovaného dokonce i vinným (avšak mu nelze uložit trest)⁵⁹⁾, v zákoně o odpovědnosti

⁵³⁾ Podle § 29 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky, zaniká vyhlášením amnestie odpovědnost za přestupek. Podle § 76 odst. 1 písm. f) zákona o odpovědnosti za přestupky pak musí dojít k odložení věci z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek.

⁵⁴⁾ KADEČKA, S. In SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 184.

⁵⁵⁾ § 76 odst. 3 zákona č. 250/2016, sb., o odpovědnosti za přestupky.

⁵⁶⁾ Ibid.

⁵⁷⁾ Srov. zejména § 70 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky.

⁵⁸⁾ Srov. § 648 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

za přestupky žádné obdobné ustanovení nenalezneme. Pokud by nebyla použita značně problematická analogie⁶⁰⁾ (ve smyslu, že i v řízení přestupkovém může trvat obviněný na projednání přestupku), lze se domnívat, že nejen agraciace a rehabilitace, ale i **abolice v případě přestupkové amnestie představuje institut hmotněprávní**, a nikoliv institut procesněprávní jako u abolice trestněprávní.⁶¹⁾

Agraciace

V ustanovení § 104 odst. 2 písm. b) zákonodárce upravuje přestupkovou amnestii ve formě **agraciace**. V nejobecnější rovině je třeba agraciaci chápat zejména prominutí nebo zmírnění pravomocně uložené sankce. Z teoretického hlediska se agraciace může vztahovat i na budoucí sankce, které by byly uloženy teprve po amnestii, avšak za přestupky spáchané před vyhlášením amnestie. Až dosud se tedy mělo za to, že přestupková amnestie ve formě agraciace se nemusí nutně vztahovat pouze na již pravomocně uložené sankce.⁶²⁾ Nový zákon o odpovědnosti za přestupky však vztážením přestupkové amnestie ve formě agraciace na budoucí sankce (tj. na sankce jiné než dosud pravomocně uložené) znemožňuje. Prezident republiky může dle nového zákona o odpovědnosti za přestupky „*odpustit nebo zmírnit uložený správní trest nebo jeho zbytek.*“

Je otázkou, zda je toto ustanovení ústavně konformní, resp. zda běžný zákon může takto omezit pravomoc prezidenta republiky při vyhlášení amnestie. Rovněž je otázkou, co zákonodárce k takovému omezení vedlo. Vždyť koneckonců i (trestní) amnestie prezidenta Havla z roku 1990 se vztahovala i na budoucí tresty, uložené teprve po vyhlášení amnestie za předpokladu, že ke spáchání trestného činu došlo před jejím vyhlášením.⁶³⁾ Dané omezení shledávám za neodůvodněné a na hraně ústavnosti. Předmětné ustanovení fakticky implicitně doplňuje čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR. Takovéto doplnění by mělo být provedeno ústavním zákonem (čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR). **Běžný zákon by neměl definovat ústavněprávní institut (amnestie), neexistuje-li k tomu výslovné ústavní zmocnění.** Koneckonců ani trestní řád neobsahuje definici forem amnestijního rozhodnutí.⁶⁴⁾ Je otázkou, proč tak činí právě zákon o od-

⁵⁹⁾ § 227 zákona č. 141/1961 Sb. ve znění pozdějších předpisů (trestní řád).

⁶⁰⁾ Takováto analogie by mohla kolidovat se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Srov. např. Rozsudek NSS ČR 8 As 53/2008-93. Dále MATES, P. Dotváření práva v judikatuře nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, č. 3, 2013, s. 84.

⁶¹⁾ Na stanovisku, že abolice představuje v trestním právu institut procesněprávní (a nikoliv hmotněprávní) stojí např. ŠÁMAL, P. In ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. et al. *Trestní právo procesní*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 919. Nejedná se však v žádném případě o názor jednotný.

⁶²⁾ K tomu podrobněji můj starší příspěvek GRYGAR, T. Přestupková amnestie z pohledu jejího vyhlášení a účinků. *Acta Iuridica Olomucensia*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého, 2015, Vol. 10, No. 3, s. 117.

⁶³⁾ Čl. 2 odst. rozhodnutí prezidenta Československé socialistické republiky o amnestie ze dne 1. ledna 1990.

⁶⁴⁾ Srov. § 368 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

povědnosti za přestupky. Až dosud byl obsah forem amnestijního rozhodnutí definován právní teorií (tj. bez existence legální definice), aniž by to komukoliv vadilo. Pokud chce nyní zákonodárce vymezit formy ústavněprávního institutu amnestie legální definicí, má tak učit formou ústavního zákona, jelikož doplňuje ústavní zákon (čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR).

V důsledku přestupkové amnestie ve formě agraciace dochází k zániku odpovědnosti za přestupek (§ 29 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky).⁶⁵⁾ Prezident republiky může uložený správní trest buďto celý odpustit, nebo „pouze“ zmírnit. V prvním případě (odpuštění) bude muset správní orgán postupem podle § 99 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky novým rozhodnutím rozhodnout o účasti pachatele na amnestii tak, že zruší uložený správní trest nebo jeho dosud nevykonanou část. Za předpokladu, že by před vydáním tohoto nového rozhodnutí došlo ke splnění/vykonání správního trestu, byl by zde podle důvodové zprávy⁶⁶⁾ dán „*důvod pro vrácení plnění pachateli přestupku (např. vrácení zaplacené pokuty)*.“ Pro tento závěr však neexistuje výslovné zákonné ustanovení. K závěru lze dojít pouze tak, že daná skutečnost není v zákoně výslovně normována, jelikož se mlčky předpokládá (*argumentum intrinsecum*).⁶⁷⁾ V případě druhém (zmírnění sankce) správní orgán uložený správní trest zruší a prostřednictvím nového rozhodnutí uloží nový (§ 99 odst. 3) správní trest v takové (nižší) výměře, která bude odpovídat požadavku amnestijního rozhodnutí prezidenta republiky.

Agraciační přestupková amnestie pochopitelně nemůže vést ke zproštění povinnosti pachatele přestupku nahradit škodu, která již byla poškozenému pravomocně přiznána v rámci tzv. adhezního řízení. Jedná se totiž v zásadě o povinnost/odpovědnost soukromoprávní, do které nemá prezident republiky pravomoc⁶⁸⁾ zasáhnout tím, že osobu povinnou své (soukromoprávní) povinnosti zproští. K obdobnému závěru se v právní literatuře dochází i ve vztahu k agraciační trestněprávní amnestii.⁶⁹⁾ Naopak by však mělo být možné, aby prezident republiky vázal agraciační amnestii na povinnost nahradit škodu vzniklou protiprávním jednáním do určitého data (tzv. amnestie s podmínkou).⁷⁰⁾

⁶⁵⁾ Skutečnost, že dochází k zániku odpovědnosti za spáchaný přestupek, však pochopitelně neznamená, že by zároveň docházelo i k zániku společenské škodlivosti (nebezpečnosti) amnestovaného jednání.

⁶⁶⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., s. 216.

⁶⁷⁾ Vyhlášením přestupkové amnestie podle § 29, písm. d) zákona o přestupcích totiž dochází k zániku odpovědnosti za přestupek. Pokud by po vyhlášení přestupkové amnestie došlo např. k zaplacení pokuty, jednalo by se řečeno soukromoprávní terminologií o „plnění nedluhu“ a z povahy věci by mělo být takovéto „plnění“ vráceno. Autor tohoto textu však osobně stojí na stanovisku, že vhodnější a správnější by z teoretického i praktického hlediska bylo, aby odpovědnost za přestupek zanikala až vydáním rozhodnutí o účasti pachatele na agraciační přestupkové amnestie, nikoliv vyhlášením amnestie samotné.

⁶⁸⁾ Resp. není zde založena meritorní (věcná) působnost § 104 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb.

⁶⁹⁾ KOUDELKA, Z. *Amnestie. Právo a bezpečnost*. Brno: Vysoká škola Karla Engliš, 2014, s. 72.

⁷⁰⁾ *Ibid.*, s. 71.

Rehabilitace

Poslední formou, kterou může přestupková amnestie mít, je rehabilitace upravená v § 104 odst. 2 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle tohoto ustanovení může prezident republiky „nařídít vyřazení přestupku z evidence přestupků.“ V nejobecnější rovině je pod pojmem rehabilitace potřeba v souvislosti s přestupkovou amnestií rozumět zahlazení správního trestu, včetně možnosti náhrady způsobených materiálních a nemateriálních újem.⁷¹⁾ Zákon o odpovědnosti za přestupky se věnuje pouze jednomu dílčímu aspektu, a to vyřazení přestupku z evidence přestupků. Dané ustanovení bude potřeba vykládat v nejširším možném slova smyslu. Zcela nepochybně bude s ohledem na obecně definovanou ústavní pravomoc prezidenta republiky vyhlášovat amnestii možné, nařídít vyřazení přestupku nejen z evidence přestupků upravené v zákoně o odpovědnosti za přestupky (§ 106 an.), ale i ze speciálních evidencí upravených zvláštními zákony (např. evidenční karta řidiče). I zde platí výše řečené, že běžný zákon by neměl definovat ústavněprávní institut (amnestie), neexistuje-li k tomu výslovné ústavní zmocnění.

Závěr

Ustanovení § 90 současného přestupkového zákona, podle kterého o vyhlášení přestupkové amnestie rozhoduje vláda ČR, je nutno považovat za protiústavní (*contra constitutionem*). Pravomoc rozhodovat o vyhlášení amnestie (včetně té přestupkové) totiž náleží přímo z Ústavy ČR prezidentovi republiky. Přestupkový zákon, který je z hlediska přijetí navíc právním předpisem starším než Ústava ČR, nemůže s ohledem na zásadu nezcizitelnosti kompetence dávat vládě pravomoci, které Ústava svěřuje výlučně prezidentovi republiky. Nový zákon o odpovědnosti za přestupky, který nabude účinnosti 1. července 2017 tuto protiústavnost odstraňuje, když sám počítá s tím, že rozhodnutí o vyhlášení amnestie ve věci přestupků náleží prezidentovi republiky (§ 104). Přestupková amnestie není podle mého názoru v žádném případě správním aktem, ale prerogativou hlavy státu mající charakter normativního právního aktu. Přestupková amnestie může mít formu abolicie, agraciace i rehabilitace. Ve všech případech se jedná o instituty hmotněprávní a nikoliv procesněprávní. Nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (na rozdíl např. od trestního řádu) definuje, co se rozumí abolicí, agraciací i rehabilitací. S daným přístupem se neztotožňuji. Běžný zákon by neměl definovat ústavněprávní institut (amnestie), neexistuje-li k tomu výslovné ústavní zmocnění. Až dosud byl obsah forem amnestijního rozhodnutí definován právní teorií (tj. bez existence legální definice). Chcete-li nyní zákonodárce vymezit formy ústavněprávního institutu amnestie legální definicí, má tak učít formou ústavního zákona, jelikož doplňuje ústavní zákon (čl. 63 odst. 1 písm. k) Ústavy ČR) a nikoliv formou zákona běž-

⁷¹⁾ GRYGAR, T. Přestupková amnestie z pohledu jejího vyhlášení a účinků. *Acta Iuridica Olomucensia*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého, 2015, Vol. 10, No. 3, s. 118.

ného. Ustanovení § 104 nového zákona o odpovědnosti za přestupky je nutno shledat *de facto* jako nadbytečné (odst. 1) a stojící na hraně či za hranou ústavnosti (odst. 2). Pravomoc prezidenta republiky rozhodovat o vyhlášení přestupkové amnestie je „kryta“ přímo Ústavou ČR. Autor stojí na stanovisku, že zákon o odpovědnosti za přestupky by měl *de lege ferenda* pouze stanovit postup správního orgánu (zastavení řízení, odložení věci, zánik odpovědnosti, výmaz z evidence přestupků apod...) v případě, že bude prezidentem republiky o vyhlášení přestupkové amnestie rozhodnuto, nikoliv definovat obsah ústavní pravomoci prezidenta republiky.

Shrnutí:

Příspěvek se zabývá problematikou právní úpravy přestupkové amnestie v novém zákoně o odpovědnosti za přestupky. Autor nejprve poukazuje na protiústavnost současné právní úpravy v zákoně o přestupcích (§ 90), podle které má pravomoc k přijetí rozhodnutí o vyhlášení přestupkové amnestie vláda, což je však rozporné s ústavně zakotvenou pravomocí prezidenta rozhodovat o vyhlášení amnestie (včetně té přestupkové). Nový zákon o odpovědnosti za přestupky tuto protiústavnost odstraňuje. Rozhodnutí o vyhlášení přestupkové amnestie je dle názoru autora prerogativou hlavy státu mající povahu normativního právního aktu, v žádném případě nejde o správní akt.

Administrative infraction amnesty under the new administrative infraction liability act – summary:

The paper deals with the issue of legal regulation of administrative infraction amnesty under the new Administrative Infraction Liability Act. First, the author points out the unconstitutionality of the current legislation (§ 90 of Administrative Infraction Act) which entitles the Government to make a decision of granting administrative infraction amnesty. But, this power of the Government is in breach of the constitutional power of the President to make a decision of granting amnesty (including administrative infraction amnesty). The new Administrative Infraction Liability Act removes the unconstitutional approach. On the other hand, it brings definition of particular forms of administrative infraction amnesty which is problematic, in the opinion of the author. Ordinary law should not define a constitutional institute (amnesty) without explicit empowering in the Constitution. In the opinion of the author, the decision of granting administrative infraction amnesty is a prerogative of the head of State having a character of normative legal act, by no means it is an administrative act.