

# DISKUSE

Jan Strakoš

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

### *I. Pár slov úvodem*

O reformě českého přestupkového práva, změnách, které přináší, jejich základních principech či východiscích, toho již bylo napsáno poměrně hodně.<sup>1)</sup> Přesto mám pocit, že tomu zdaleka nejdůležitějšímu, co je s reformou, resp. s jejím nastartováním úzce spojeno, se většina komentátorů jako kdyby obloukem vyhnula. Řeč je o reálném vypořádání nové úpravy správního trestání v podobě *zák. o odpovědnosti za přestupky*<sup>2)</sup>, *zák. o některých přestupcích*<sup>3)</sup> a *zák. 183/2017 Sb.*<sup>4)</sup> s dozvuky předchozí právní úpravy, kterou představoval zejména *zák. o přestupcích*<sup>5)</sup>, šlo-li o přestupky fyzických osob, a *správní řád*<sup>6)</sup>, jednalo-li se o řízení o tzv. jiných správních deliktech podnikajících fyzických osob nebo právnických osob. Řeč je o existenci některých problémů, které se mohly ve chvílích střetu staré a nové právní úpravy vyskytnout, a které byly či ještě jsou řešitelné přes tzv. „přechodná“ či „intertemporální“ ustanovení nové úpravy.

Ačkoliv význam přechodných ustanovení s odstupem času odeznívá, zpočátku je neoddiskutovatelný. Jsou to totiž právě přechodná ustanovení, ať už hmotněprávní nebo procesní povahy, která pomáhají při aplikaci práva odstraňovat nežádoucí dohady z hlediska temporality právní normy, tj. kterého předpisu jakožto nositele právní normy se má na ten který případ použít. Komplikované situace, kdy se určité instituty aplikují u některých

---

<sup>1)</sup> Vizte např. MATES, P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*, č. 3/2017, roč. 25, s. 77-82, ISSN 1210-6410 nebo třeba PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, 448 s., ISBN 978-80-7502-221-9.

<sup>2)</sup> Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>3)</sup> Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>4)</sup> Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

<sup>5)</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>6)</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

právních vztahů podle dosavadní úpravy a u jiných podle nové úpravy, jsou poměrně častým jevem. Je proto žádoucí, aby zejména přechodná ustanovení byla v zákoně vyjádřena v co možná nejsrozumitelnější podobě. Pouze tak lze podle mého názoru zajistit nezbytnou míru právní jistoty při aplikaci toho kterého předpisu, mění-li se či je-li nahrazován předpisem zcela novým a limitovat nežádoucí jevy, tj. případnou existenci postupů, které by bylo nutné zpětně označit za nezákonné. Jen vzpomeňme na zákon č. 204/2015 Sb., kterým se změnil zák. o přestupcích, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů a některé další zákony. Troufám si říci, že zmíněný zákon byl dokonce ukázkovým příkladem předpisu, kde právní jistota byla nahlodána již tím, že ačkoliv některé změny zaváděl s účinností od 1. 10. 2015, jeho přechodná ustanovení i k těmto změnám nabývala účinnosti až spolu s ostatními změnami od 1. 10. 2016. Vznikla tak do jisté míry bizarní situace, kdy po dobu od 1. 10. 2015 do 30. 9. 2016 v zákoně nebyla obsažena žádná přechodná ustanovení a kdy od 1. 10. 2016 se najednou některá přechodná ustanovení měla zpětně vztahovat i na změny účinné již od 1. 10. 2015. Jenže zatímco od 1. 10. 2015 mělo být procesně postupováno podle nové úpravy (obecně totiž platil zákaz pravé, ne nepravé retroaktivity; mj. s ohledem na do úvahy připadající rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006-60<sup>7)</sup>), od 1. 10. 2016 již účinné přechodné ustanovení stanovilo, že *„řízení o přestupcích, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se mají dokončit podle zák. o přestupcích, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“*. Jak je tedy vidět na tomto konkrétním příkladu, přechodným ustanovením je v případě legislativního procesu třeba věnovat významnou pozornost.

V případě zák. o odpovědnosti za přestupky jsou přechodná ustanovení upravena v § 112. Předmětné ustanovení sice je v porovnání s někdejšími zák. o přestupcích (srov. s § 95 zák. o přestupcích) mnohem obsáhlejší, pro možnou kolizi mezi některými jeho odstavci se však nad ním vznáší řada rozpačitých otázek. V rámci mého příspěvku se pokusím tyto otázky analyzovat a nalézt k nim ústavně konformním výkladem patřičné odpovědi. Pro úplnost podotýkám, že se v příspěvku vzhledem k rozsahu tématu pokusím shrnout jen to nejpodstatnější k těm přechodným ustanovením, která jsou hmotněprávní povahy; tj. dle mého soudu k ustanovení § 112 odst. 1 až 3 zák. o odpovědnosti za přestupky.

---

<sup>7)</sup> „Není-li v přechodných ustanoveních výslovně stanoveno jinak, je při střetu staré a nové úpravy nutno vycházet z obecně platné zásady nepravé retroaktivity procesních norem, tedy aplikace nových procesních norem pro dříve započatá řízení. V takovém případě je v řízení pokračováno dle pozdějšího zákona s tím, že právní účinky úkonů učiněných dříve zůstávají v platnosti.“

## **II. Pojetí odpovědnosti za přestupek optikou přechodných ustanovení zák. o odpovědnosti za přestupky**

Naprosto nejzásadnější otázkou, kterou se kompetentní správní orgán musí primárně vždy zabývat, je, jak správně přistupovat k pojetí odpovědnosti za spáchaný správní delikt. Úvodem se proto sluší říci, že zák. o odpovědnosti za přestupky v § 5 podává legální definici přestupku jako takového, která je univerzálně použitelná jak pro pachatele fyzické osoby, přirozeně deliktně odpovědné, tak pro pachatele podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby. „*Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*“ V tomto ohledu asi není nutno nijak zvlášť rozebírat materiálně-formální dimenzi předmětné definice, v podstatě navazující na původní pojetí přestupku v zák. o přestupcích, které, dlužno dodat, bylo zase inspirováno pojetím trestného činu ve starém trestním zákoně<sup>8)</sup>, *nota bene* snad není nutné hovořit o rozdílu mezi subjektivní a objektivní odpovědností, neboť zák. o odpovědnosti za přestupky v principu navazuje na předešlou koncepci. Je však záhodno věnovat se hledání odpovědi na základní, avšak někdy mimořádně obtížnou otázku, kterého zákona užít při řešení protiprávního jednání, pokud v mezidobí od jeho spáchání do okamžiku, kdy má o něm orgán veřejné moci rozhodnout, dojde ke zrušení původní právní úpravy. Nikoliv náhodou proto vstupuje do popředí našeho zájmu temporální působnost zákona, s ní pevně spjaté pravidlo o použití vždy příznivějšího předpisu pro obviněného, a konečně již zmíněné ustanovení § 112, konkrétně jeho odst. 1 a 2, které si nyní dovoluji okomentovat. Obě tato ustanovení totiž působí retroaktivně, neb prosazují použití pozdějšího předpisu na poměry založené právem dřívějším. Jde však o přípustné retroaktivní působení právní normy? Respektive, skutečně jde ve všech případech přechodných ustanovení zák. o odpovědnosti za přestupky o dovolenou nepravou retroaktivitu?<sup>9)</sup>

### **a) Smysl, význam a možná úskalí právní fikce obsažené v § 112 odst. 1 zák. o odpovědnosti za přestupky**

Nejprve připomeňme § 112 odst. 1 zák. o odpovědnosti za přestupky, jeho větu první, která stanoví, že „*na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona.*“ Bezespору jde o významné intertemporální ustanovení hmotněprávní povahy, které stanovuje zajímavou právní fikci. Té lze porozumět jen tehdy, uvědomíme-li si základní podstatu reformy.

<sup>8)</sup> Tj. v zákoně č. 140/1961 Sb. Srov. § 3 odst. 1 trestního zákona – „*Trestným činem je pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v tomto zákoně.*“

<sup>9)</sup> K nepravé retroaktivitě podrobněji vizte např. nálezy ÚS ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14, konkrétně bod VII. odůvodnění; popř. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, č. j. 9 As 65/2008-66.

Úderem 1. 7. 2017 díky naneštěstí včas přijatému zák. 183/2017 Sb., někdy též nazývanému „doprovodný“ či „změnový“ zákon, došlo k terminologickému překřtění někdejších jiných správních deliktů na „přestupky“. Zde zmiňované přechodné ustanovení tak nabývá na důležitosti zejména tam, kde právní předpis obsahující sankční ustanovení o jiných správních deliktech, nebyl zák. 183/2017 Sb. dotčen. Např. proto že byl ze změnového zákona vyňat a měl se novému pojmosloví i koncepci nového zákona přizpůsobit samostatnou cestou<sup>10)</sup>, anebo zkrátka proto že zákonodárce neprojevil vůli takový předpis změnit, změnu opomněl provést, anebo ji provést nemohl<sup>11)</sup>.

Ponechám teď stranou změnový zákon a vrátím se k již zmiňovanému ustanovení, jeho větě první. Z ní totiž vyplývá, že nejen na někdejší jiné správní delikty se má od 1. 7. 2017 automaticky „hledět“ jako na „přestupky“ podle tohoto zákona (mimochodem všimněme si zde užitého mn. č. – „přestupky“), ale rovněž že na původní přestupky fyzických osob, ať už dříve obsažených ve zvláštní části zák. o přestupcích nebo v jiných zákonech, se má zrovna tak pohlížet jako na přestupky „podle tohoto zákona“, tedy nepochybně myšleno podle zák. o odpovědnosti za přestupky. Po stránce jazykového výkladu předmětného ustanovení zde však narážíme na fakt, že zák. o odpovědnosti za přestupky upravuje pouze obecné podmínky odpovědnosti za přestupek, zatímco přestupky samotné, tj. jejich skutkové podstaty nikoliv, neboť ty jsou dnes obsaženy ve zvláštních zákonech. Vhodnějším by proto bylo, pokud by předmětná věta zněla takto: „na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupek podle tohoto zákona“ anebo „na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona použijí ustanovení o odpovědnosti za přestupek, která upravuje tento zákon.“

Dále si nelze nepovšimnout, že ve zmíněném ustanovení se uvádí, že se nepoužije na disciplinární delikty (což je ostatně jednoznačně podchyceno i § 64 odst. 1 písm. b) zák. o odpovědnosti za přestupky), avšak výslovně již neobsahuje výluky i pro další druhy tzv. „nepravých“ správních deliktů. Takže v podstatě jen ze smyslu reformy, přijatého zákona a jeho důvodové zprávy, mnohdy značně stručné a kolikrát dokonce znějící nepřesně<sup>12)</sup> či nejasně, i když zde vpravdě

---

<sup>10)</sup> Vizte např. zákon č. 304/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který byl ve Sb. vyhlášen až dne 19. 9. 2017. Připomeňme jeho čl. II., nesoucí nadpis „Přechodná ustanovení“, a jeho odst. 6, podle kterého, cit.: „Přestupkem se při postupu podle zákona č. 111/1994 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, rozumí též správní delikt, o kterém bylo rozhodnuto přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, a správním trestem se rozumí též sankce uložená podle zákona č. 200/1990 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo zákona č. 111/1994 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

<sup>11)</sup> Vizte např. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který v HLAVĚ IX. stále hovoří v § 64 o přestupku fyzické osoby a v § 65 o jiném správním deliktu právnické osoby.

řečeno věcně podávající vysvětlení<sup>13)</sup>, lze dovozovat, že se nová právní úprava nevztahuje na pořádkové a platební delikty. Uvedené se přitom objevuje i ve větě druhé předmětného ustanovení<sup>14)</sup>. K této větě se ale později vrátím. Ve spojitosti s tím, jak jsou jednotlivé odstavce § 112 napsány, mne totiž napadá ještě jiný problém, který sice s pojetím odpovědnosti za přestupek bezprostředně nesouvisí, při četbě celého ustanovení § 112 zde však rezonuje.

Onen problém spatřuji v tom, že zatímco v odstavcích 1 až 5 přechodných ustanovení se vždy uvádí, že tato se váží jak na někdejší přestupky, tak na někdejší jiné správní delikty, zmínka o obou druzích správních deliktů překvapivě absentuje v posledním odstavci, tj. v odst. 9. Ten přitom může být pro správní orgán, zajišťující výkon přenesené působnosti na úseku přestupků, resp. pro jeho úředníky nesmírně důležitým. Z ustanovení § 112 odst. 9 zák. o odpovědnosti za přestupky, jeho věty druhé, totiž plyne, že po

---

<sup>12)</sup> Tak např. v důvodové zprávě k zák. o odpovědnosti za přestupky (který byl vyhlášen ve Sbírce zákonů 3. 8. 2016) se na s. 208 k § 90, který upravuje zvláštnosti příkazního řízení oproti obecné úpravě příkazního řízení v § 150 správního řádu, dočteme, že v § 150 (myšleno po přijetí zákona č. 183/2017 Sb.) bude vyloučena fikce doručení při doručování příkazu. V tomto ohledu jde však o informaci pohledem dneška poplatnou, neboť od této původní myšlenky převzít obdobnou úpravu z trestního práva bylo s ohledem na méně závažnou povahu deliktů řešených ve správním právu trestním upuštěno v průběhu projednávání zák. 183/2017 Sb., který byl ve Sb. vyhlášen až dne 28. 6. 2017. Dle mého názoru proto není správný závěr některých autorů komentářů, tvrdí-li i nadále, že (nový) příkaz nelze doručit fikcí. Obdobně můžeme v důvodové zprávě k již zmíněnému zákonu vysledovat řadu jiných nuancí, především pak v případě pokud jde o příkaz na místě a o možnost uložit jeho prostřednictvím správní trest napomenutí. Při četbě důvodové zprávy, v níž se na s. 209 k § 91 doslovně uvádí, cit.: „o napomenutí nebude vydáván příkazový blok“, se téměř nelze ubránit jistému pocitu, že tvůrce zde zaměňuje institut někdejší „domluvy“ jako určitého způsobu řešení přestupku (nemajícího podobu sankce a tudíž i postrádajícího nutnost domluvu písemně zaznamenávat) se správním trestem „napomenutí“, o němž je bezpochyby vždy nutno rozhodnout formou rozhodnutí (dle § 150 odst. 5 správního řádu, zejména pak zapisuje-li se přestupek do Evidence přestupků), byť vzhledem k díkci § 92 odst. 1 zák. o odpovědnosti za přestupky zjevně nikoliv formou příkazového bloku.

<sup>13)</sup> Vizte důvodová zpráva k zák. o odpovědnosti za přestupky, s. 225, cit.: „*Správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a delikty proti platební disciplíně (platební delikty) se nepovažují za správní delikty v „pravém slova smyslu“. Jedná se tudíž o „hraniční“ (tedy nepravé) kategorie správních deliktů (...). Proto se na ně nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nebude vztahovat. Předkladatel nepovažuje za nutné ani za vhodné blíže vymezovat správní delikty v užším a širším slova smyslu pro účely přechodného ustanovení, neboť již nyní obecná část důvodové zprávy obsahuje podrobný popis rozdílů mezi správními delikty a disciplinárními a tzv. platebními a pořádkovými delikty. Výslovně se v přechodném ustanovení zmiňují pouze disciplinární delikty, a to především proto, že zákon již s pojmem disciplinární delikt pracuje v předchozích ustanoveních [vizte úprava odložení věci a zastavení řízení]. Navíc se disciplinární delikty svou povahou nejvíce blíží přestupkům, a proto je jejich výslovné zmínění v tomto ustanovení vhodné z hlediska posílení právní jistoty.*“

<sup>14)</sup> Cit.: „*Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.*“



31. 12. 2022, tedy od 1. 1. 2023 může činnost oprávněné úřední osoby vykonávat úřední osoba starší 50 let, pokud nejméně 10 let projednávala přestupky a rozhodovala o nich. Všimněme si, že ustanovení předpokládá kumulativní splnění dvou podmínek: a) dosažení určitého věku a b) splnění alespoň desetileté praxe.<sup>15)</sup> V případě druhé podmínky však zákon výslovně uvádí, že musí jít o desetiletou praxi na úseku projednávání „přestupků“, nikoliv na úseku někdejších jiných správních deliktů. Z textu zákona se proto při porovnání s předchozími, výše zmíněnými odstavci, můžeme poměrně logicky ocitnout na pochybách, zda se uvedené vztahuje též na úředníka, který deset let projednával pouze jiné správní delikty a rozhodoval o nich. Pokud bychom totiž řekli, že ne, při tomto vyložení zákona se snadno dostaneme do zcela bizarní roviny, podle níž by běžnému „přestupkáři“ měla být praxe uznána, zatímco úředníkovi, který řešil někdejší správní delikty (např. na úseku dopravy), nikoliv. Poněvadž je tento výklad z mého pohledu zcela diskriminační, je si třeba pomoci již citovaným ustanovením § 112 odst. 1, podle kterého se na někdejší jiné správní delikty automaticky pohlíží jako na přestupky. Mimochoodem k tomuto extenzivnímu výkladu dospělo i Ministerstvo vnitra.<sup>16)</sup>

## **b) Obecně k zásadě zákazu retroaktivity k tíži pachatele**

Ustanovení § 112 odst. 1, konkrétně jeho věta druhá, je výrazem čl. 40 odst. 6 Listiny<sup>17)</sup>, obsahujícím zásadu zákazu retroaktivity pozdějšího předpisu k tíži pachatele. Jakkoliv jde o jednu z nejdůležitějších zásad aplikovaných v rámci správního trestání, a nejen v rámci správního trestání, její zmínka v přechodných ustanoveních je svým způsobem zbytečná, neboť vyplývá nejen z již zmíněného článku Listiny, jakožto normy vyšší právní síly, ale též z § 2 odst. 1 zák. o odpovědnosti za přestupky.<sup>18)</sup>

Podle této zásady základním kritériem, z něhož při posuzování odpovědnosti za přestupek musíme vycházet, je, že odpovědnost za přestupek se posuzuje

---

<sup>15)</sup> I když se zde zákon nevyjadřuje úplně pregnantně, jsou zde podle mého názoru myšleni pouze ti úředníci, kteří momentálně přestupkovou agendu vykonávají (ať už úředníci stávající nebo nově nastoupivší na úřad do 31. 12. 2022). Tuto výjimku proto nelze použít na úplně nové úředníky, kteří by na úřad nastoupili např. až 10. 5. 2023. Stejně tak není možné dospět k závěru, že se uvedená výjimka vztahuje i na úředníka, který aktuálně agendu vykonává, ale který bude praxi splňovat a bude starší 50 let až 4 měsíce po skončení roku 2022.

<sup>16)</sup> Vizte „Často kladené dotazy k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích“, materiál dostupný z webové adresy: <http://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-řízení-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx>; konkrétně s. 9, kde je uvedeno, cit.: Započítává se do doby 10 let projednávání přestupků a rozhodování o nich (§ 112 odst. 9 věta druhá zákona č. 250/2016 Sb.) též projednávání dosavadních jiných správních deliktů? Odpověď: Ano.

<sup>17)</sup> Listina základních práv a svobod.

<sup>18)</sup> Dříve byla obsažena v § 7 odst. 1 zák. o přestupcích. Pro někdejší jiné správní delikty zásada vyplývala např. z čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“).

vždy podle toho zákona, který je účinný v době spáchání deliktu. Toto obecné dogma prolamuje pouze pravidlo o použití pozdějšího zákona, je-li pro obviněného pozdější předpis příznivější a dlužno dodat, je-li pro něj příznivější „v souhrnu“. Posuzování otázky, zda je ta či ona právní úprava pro obviněného příznivější totiž nespočívá jen v tom, že posoudíme jeden aspekt pozdější úpravy, zatímco jiný ponecháme stranou; resp. že např. použijeme pozdější předpis jenom proto, že tento identickou skutkovou podstatu, upravenou již starým předpisem, pouze formulačně zmírní. Trestnost činu je nutno chápat jako souhrn podmínek, na nichž závisí výrok o vině a trestu, včetně podmínek promlčení, které se obvykle řadí mezi tzv. negativní znaky trestnosti. Z toho vyplývá, že pokud je podle některé právní úpravy účinné v době od spáchání přestupku do rozhodování o něm přestupek pachatele již promlčen, zaniká tím i jeho trestnost.<sup>19)</sup>

Jelikož je „**příznivost**“ pozdějšího předpisu nutné zkoumat ve všech možných souvislostech (nezapomínejme rovněž, že povinnost přihlédnout k příznivější právní úpravě není omezena jen na řízení před správním orgánem prvního stupně<sup>20)</sup>), snad také proto nepatří posuzování tohoto problému mezi nesnadnější úkoly, před které může být správní orgán postaven; zvláště uvědomíme-li si, že uvedenou otázku nebude povětšinou posuzovat právník. A jistě nemusí být před ní postaven nejen správní orgán. Nepochybně je důležité i právní ujištění pachatelů, zda se na ně pozdější zákon, který např. prodlužuje promlčecí dobu u jejich správního deliktu, jehož se v minulosti dopustili a který by byl ke dni nabytí účinnosti pozdějšího zákona promlčen, použije či nikoliv<sup>21)</sup>. Stejně tak je ovšem důležité i ujištění společnosti, že změnou zákona nebo přijetím úplně nové právní úpravy nedojde k promlčení těch deliktů, k nimž ještě došlo za platnosti a účinnosti staré právní úpravy.

Bohužel zde musím konstatovat, že důvodová zpráva k zák. o odpovědnosti za přestupky předmětnou problematiku nijak nerozvíjí. A jelikož se v důvodové zprávě dočteme pouze toto, cit.: „*Přechodné ustanovení dále speciálně upravuje i běh promlčecích lhůt pro správní delikty podle zvláštních zákonů – tyto lhůty se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí; odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá z těchto lhůt, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto*

---

<sup>19)</sup> Dle rozhodnutí NS ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. 7 TZ 44/2002.

<sup>20)</sup> Vizte např. rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46: „*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, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny, 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.*“ Obdobně vizte rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2017, č. j. 9 As 212/2015-81.

<sup>21)</sup> Viz zásada právní jistoty, plynoucí ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

*zákona,*“ nic víc, musíme problém spojený zejména s otázkou zániku odpovědnosti za přestupek bedlivě zvážit, popř. podrobit hlubšímu zkoumání.

Stejně tak může být zajímavou otázkou volba správné právní kvalifikace v případě skutku spáchaného před 1. 7. 2017, ale řešeného až po 1. 7. 2017 s ohledem na možné změny ve skutkových podstatách přestupků.

Inspirací by nám měly být zejména zkušenosti trestních soudů z dob, kdy starý trestní zákon vystřídal zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, (dále jen „tr. zákoník“), což svým způsobem potvrzuje i H. Prášková, uvádí-li, a to ve shodě s odborníky na trestní právo, že *„při úvaze, který souhrn norem je pro pachatele nejpriznivější, lze vyjít ze závěrů vyslovených trestní teorií a judikaturou“*<sup>22)</sup>. Pomocným by nám pak mohlo být kupříkladu stanovisko kolegia NS ze dne 27. 10. 2010, sp. zn. Tpjn 302/2010, v němž se zmíněný soud zabýval právním posouzením skutku spáchaného před nabytím účinnosti tr. zákoníku. Případně lze zmínit rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 1 To 42/2010, v němž uvedený soud mj. uvedl, že: *„závěr krajského soudu (i při odlišném vymezení skutkové podstaty uvedeného přečinu od skutkové podstaty trestného činu dle zákona účinného v době spáchání posuzovaného skutku) při posouzení trestnosti hodnoceného činu, tj. prospěšnosti aplikace pozdějšího zákona pro obžalovaného, je nutno akceptovat.“*

V tomto ohledu i citací závěru ÚS lze jen znovu připomenout, že *„rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější, než právo dřívější.“*<sup>23)</sup>

### ***Některé praktické příklady***

Pro ilustraci si představme tu nejjednodušší možnou situaci, která by mohla v praxi nastat: v době spáchání protiprávního jednání je toto jednání možné subsumovat pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku, neboť v době spáchání činu zákon toto protiprávní jednání výslovně za přestupek označuje. Správní orgán, který zahájí a vede o tomto přestupku řízení, však v době, kdy o přestupku rozhoduje, zohlední novelu zákona nebo zcela nový zákon, kterým dojde ke zrušení předmětné skutkové podstaty přestupku a k jejímu úplnému vypuštění z právního řádu<sup>24)</sup>. V našem případě půjde např. o původní

---

<sup>22)</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. *Správní právo*, č. 4/2009, roč. XLII., s. 203, ISSN 0139-6005.

<sup>23)</sup> Vizte nálezy ÚS ze dne 22. 1. 2001, sp. zn.: IV. ÚS 158/2000.

<sup>24)</sup> Obdobně vizte PRÁŠKOVÁ, H. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. *Správní právo*, č. 4/2009, roč. XLII., s. 204, ISSN 0139-6005: *„Nejpriznivější je samozřejmě*



přestupek proti veřejnému pořádku podle § 48 zák. o přestupcích<sup>25)</sup>. Vzhledem k tomu, že se jednalo o tzv. sběrnou skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku, která se v praxi téměř vůbec nevyužívala, právě z těchto důvodů není obsažena v zák. o některých přestupcích a změnovým zákonem nebyla převedena do žádného právního předpisu. Z logiky věci proto byla tato skutková podstata k 1. 7. 2017 bez náhrady zrušena.<sup>26)</sup> Pokud tedy fyzická osoba v květnu 2017 neoznačila budovu číslem evidenčním, mohla se dopustit zmíněného přestupku. Optikou přijaté úpravy, resp. cit. přechodného ustanovení to znamená, že pokud správní orgán věc tohoto přestupku neprojednal, resp. nerozhodl-li o ní pravomocně do 30. 6. 2017, po 1. 7. 2017 musí řízení o tomto přestupku zastavit z důvodu, že se o přestupek již nejedná. Pozdější úprava je zde pro obviněného jednoznačně příznivější, neboť dochází k dekriminalizaci tohoto činu.

Obdobným, byť pouze dočasným případem, mohla být i situace okolo některých skutkových podstat uvedených v § 23 zák. o přestupcích. Starý zák. o přestupcích totiž obsahoval do 30. 6. 2017 pod § 23 tzv. „*Ostatní přestupky na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství*“. Svým způsobem se jednalo o „torzo“ některých přestupků na úseku dopravy. Ostatní přestupky na tomto úseku a zejména jiné správní delikty fyzických osob, právnických nebo podnikajících fyzických osob byly totiž obsaženy ve zvláštních předpisech. Zák. č. 183/2017 Sb. v principu zajistil převedení některých skutkových podstat, v § 23 uváděných, do několika zákonů; např. do zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), (dále jen „zák. o silničním provozu“). Přestupky podle § 23 odst. 1 písm. d), f) a h) zák. o přestupcích však měly být převedeny do zákona č. 111/1994 Sb. jeho samostatnou novelou (vizte sněmovní tisk 998/0). Skutečnost, že byl zákon, který vešel v obecnou známost jako zákon č. 304/2017 Sb., ve Sbírce zákonů vyhlášen až dne 19. 9. 2017 a účinnosti nabyl až 4. 10. 2017 však měla za následek, že po dobu od 1. 7. 2017 do 3. 10. 2017 byly tyto přestupky fakticky zrušeny.

O něco komplikovanější může být posuzování přestupku proti občanskému soužití; konkrétně urážky na cti. Do 30. 6. 2017 byl tento přestupek totiž upraven v § 49 odst. 1 písm. a) zák. o přestupcích a mohla se ho dopustit pouze fyzická osoba. Zvláštností tohoto přestupku pak bylo, že jej bylo možné projednat jen na návrh postižené osoby. Ta, pokud návrh ve smyslu někdejšího § 68

---

*taková úprava, která daný skutek za správní delikt vůbec nepovažuje (např. přestupek nedbalostního poškozování věci z cizího majetku [...]).“*

<sup>25)</sup> *Přestupkem proti veřejnému pořádku je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 47, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy.*

<sup>26)</sup> *Obdobně jako někdejší přestupek na úseku podnikání podle § 24 odst. 1 písm. a) zák. o přestupcích – „Přestupku se dopustí ten, kdo a) poškodí jiného na ceně, jakosti, množství nebo hmotnosti při prodeji zboží nebo poskytování jiných služeb“.*

zák. o přestupcích podala k věcně, místně a funkčně příslušnému správnímu orgánu ve lhůtě, kterou jí za tím účelem stará úprava stanovila<sup>27)</sup>, se pak stávala účastníkem řízení o přestupku, tj. navrhovatelem.

Navrhovatel byl do jisté míry pánem návrhového řízení, neboť v řízení o přestupku, zahajovaném na návrh, se projednávalo jen to, co bylo v návrhu uvedeno. Navrhovateli však nepříslušelo jakkoli hodnotit, zda se o přestupek skutečně jedná. To bylo věcí správního orgánu, který z těchto důvodů posuzoval vše, co v řízení vyšlo najevo, a který na základě toho, co teprve v řízení zjistil, a co mu umožňovala právní úprava, dospěl k určitým závěrům. Navrhovatel (oproti obviněnému z přestupku) tedy nebyl univerzálním účastníkem přestupkového řízení, protože z toho důvodu také neměl subjektivní právo na to, aby obviněný byl shledán vinným. Někdejší návrh na projednání přestupku byl toliko nutnou podmínkou ve vztahu k možnosti zahájit a vést řízení o takovém přestupku, ovšem nečinil z navrhovatele plnohodnotného účastníka řízení o přestupku (k tomu vizte např. rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2013, č. j. 6 As 57/2012-28). Naproti tomu dnes je přestupek ublížení na cti možné projednat jen se souhlasem tzv. osoby přímo postižené spácháním přestupku, která však v řízení o přestupku zahajovaném zásadně z moci úřední správním orgánem nemá postavení účastníka řízení, nýbrž jen zúčastněného subjektu se zvláštními procesními právy (vizte § 71 zák. o odpovědnosti za přestupky).

Tedy vzhledem k tomu, že je všeobecně známo, že nová úprava řízení o návrhu nezná, neb je založena pouze na zásadě oficiality (vizte § 78 zák. o odpovědnosti za přestupky), u těch řízení o urážce na cti, k jejichž zahájení došlo ještě před 1. 7. 2017, a v nichž správní orgány pokračovaly po tomto datu, jsme se mohli setkat s poměrně zajímavou situací. Zatímco otázka procesu byla v tomto směru ošetřena poměrně jasným přechodným ustanovením § 112 odst. 4<sup>28)</sup>, který tak někdejšímu navrhovateli (dle § 72 písm. d) zák. o přestupcích) garantoval postavení účastníka řízení i po 1. 7. 2017, před poměrně složitou otázkou mohly být správní orgány

---

<sup>27)</sup> Šlo o tříměsíční subjektivní lhůtu, k jejíž povaze se v minulosti poměrně zvláštním způsobem vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 24. 2. 2016, č. j. 6 As 8/2016–21. V tomto totiž uvedl, že i když se v případě této lhůty jedná o lhůtu propadnou, prekluzivní, tedy hmotněprávní, případně-li její poslední den na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem této lhůty nejbližší následující pracovní den. NSS tedy navzdory tomu, že na jednu stranu uváděl, že jde o lhůtu hmotněprávní, zároveň připustil, že na konec této lhůty (doby) je nutné aplikovat pravidlo o počítání času podle § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu. Tedy pravidlo, které je primárně určeno pro počítání procesních, nikoliv hmotněprávních lhůt. Naopak srovnáme-li právě uváděné s aktuálně platným § 79 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky, musíme dospět k závěru, že lhůta k podání souhlasu, kterou zásadně určuje správní orgán, je lhůtou procesní, protože již z toho důvodu je zde přípustná i aplikace § 41 správního řádu (prominutí zmeškání úkonu).

<sup>28)</sup> „Zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů.“

postaveny při zvažování toho, podle kterého předpisu má být přestupek hmotněprávně uchopen.

V této souvislosti ještě jednou zmíním příklad, kdy byla novým zákonem skutková podstata určitého přestupku zrušena, tzn., již nadále není přestupkem podle nové úpravy. Zde jsme totiž dospěli k závěru, že pozdější zákon je pro obviněného jednoznačně příznivějším. To samé si lze ale představit i tam, kde skutková podstata daného přestupku po změně či zrušení právní úpravy, v níž je zachycena, fakticky přetrvává, avšak přesune se do úplně jiného ustanovení zákona či do zcela jiného zákona a formulačně se změnil ve prospěch obviněného. Tedy z pohledu individuálního objektu skutkové podstaty přestupku jde v principu stále o stejný přestupek, avšak zákonodárce se rozhodne skutkovou podstatu tohoto přestupku „zmírnit“, popř. „zpřísnit“. Oproti předchozímu případu je zde však podstatné, že přestupek je nadále přestupkem i podle nového zákona (není přitom vůbec podstatné, zda by se mohlo jednat o přestupek přísněji či mírněji trestný). Nejde tedy o situaci, kdy skutek již není možné pod určitý přestupek podřadit, protože pozdějším zákonem došlo k jeho dekriminalizaci.

Toto si je zvláště třeba uvědomit při zohlednění změn v případě přestupku proti občanskému soužití - „ublížení na cti“. Zatímco u ostatních přestupků fyzických osob proti občanskému soužití k žádné změně po 1. 7. 2017 nedošlo (stranou toho, že se některých z nich mohou nově dopustit i právnické a podnikající fyzické osoby), od 1. 7. 2017 je u ublížení na cti nově stanoveno, že musí jít o „hrubou“ urážku na cti.

K tomu, co lze považovat za „hrubou“ urážku na cti, nelze podle mého názoru zaujmout jednoznačný, paušální závěr. Soudím, že vždy bude záležet na okolnostech konkrétního případu. Např. výrazy typu „fízl“ či „starý estébák“ nemusí být ještě nutně hrubou urážkou, pokud jejím adresátem nebude např. politický vězeň, kterého se tyto výrazy mohou dotknout rozhodně mnohem více než kohokoliv jiného. Zamyslíme-li se ovšem nad podstatou této změny, která správním orgánům v každém konkrétním případě umožňuje dosti subjektivně zvažovat naplnění této skutkové podstaty, domnívám se, že se zde až nebezpečně široce otevírá prostor pro různorodou praxi správních orgánů. Důvod této změny je přitom vylíčen na str. 45 důvodové zprávy k zák. o některých přestupcích způsobem, jako kdyby k nějaké zásadní změně, oproti dřívějšímu stavu, v případě tohoto přestupku nedošlo.

Pokud ale dospějeme k závěru, že se skutková podstata přestupku ublížení na cti podstatně změnila, nabízí se následující úvahy:

- a) Protože k 1. 7. 2017 byla „prostá“ urážka na cti jako přestupek zrušena, nebyla-li správním orgánem pravomocně projednána do 30. 6. 2017, po tomto datu musí správní orgán z moci úřední případné řízení o takovém přestupku zastavit z důvodu, že se o přestupek dle nové právní úpravy již nejedná. Zde bychom tedy vycházeli z premisy, že k 1. 7. 2017 došlo ke

zrušení původního přestupku v § 49 odst. 1 písm. a) zák. o přestupcích bez jeho náhrady. Tato úvaha je však vzhledem k existujícímu § 7 odst. 1 písm. a) zák. o některých přestupcích zcestná.

- b) Protože k 1. 7. 2017 původní přestupek urážky na cti zrušen nebyl, pouze byla „zprůšněna“ jeho skutková podstata, správní orgán by musel zastavit řízení o tomto přestupku spáchaném obviněným před 1. 7. 2017 z důvodu, že nejde o přestupek, protože urážku, na kterou byl podán návrh, by nemohl podřadit pod „hrubou“ urážku. Tedy správní orgán by skutek původně kvalifikovaný jako § 49 odst. 1 písm. a) zák. o přestupcích ve prospěch obviněného pouze „překvalifikoval“ na § 7 odst. 1 písm. a) zák. o některých přestupcích, avšak v podstatě původní, do úvahy připadající trestnost jednání, by nahradila jeho beztrestnost, nikoliv však z důvodu, že takový přestupek již neexistuje (resp. že byl zrušen), ale z důvodu že konkrétní urážka není podřaditelná pod nově znějící skutkovou podstatu téhož přestupku.

Jakkoliv se v obou výše nastíněných případech jeví, že by se jednalo pro obviněného vždy o nejpriznivější způsob vyřízení věci, mám za to, že lze vyjít pouze z varianty uvedené pod písm. b). Tato však skýtá jednoznačnou nevýhodu pro někdejšího navrhovatele. Navrhovatel, který by v minulosti podal návrh na projednání přestupku v dobré víře, že přestupek bude jako přestupek projednán, by se totiž vlivem tohoto postupu ocitnul v situaci, kdy by mu hrozila povinnost uhradit náklady řízení spojené s projednáním věci dle již zrušené vyhlášky Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanovila paušální částka nákladů řízení o přestupcích. Nicméně tuto povinnost by mu správní orgán mohl podle § 79 odst. 3 zák. o přestupcích z důvodu zvláštního zřetele hodného opustit.

- c) Pokud bychom vyšli z nastíněného postupu pod písm. b), pak bychom také mohli říci, naopak tam, kde i před 1. 7. 2017 se jednoznačně o hrubou urážku, resp. hrubý výraz jednalo, pak nepochybně půjde o „hrubou“ urážku i podle § 7 odst. 1 písm. a) zák. o některých přestupcích. Tedy případné „překvalifikování“ skutku z června 2017 z původního § 49 odst. 1 písm. a) zák. o přestupcích na § 7 odst. 1 písm. a) zák. o některých přestupcích, by nahrávalo i to, že pozdější zákon za uvedený přestupek umožňuje uložit mírnější správní trest<sup>29)</sup> (třebaže ukládání správního trestu představuje poněkud samostatnou kategorii – vizte § 2 odst. 6 a § 112 odst. 3 zák. o odpovědnosti za přestupky – i zde platí zásada, že se má postupovat vždy podle příznivějšího, resp. výhodnějšího předpisu pro obviněného). Tedy i pozdější zprůšnění skutkové podstaty ještě neznamená, že pozdější

---

<sup>29)</sup> Zatímco zák. o přestupcích umožňoval za přestupek ublížení na cti uložit pokutu až do výše 20.000 Kč a v případě zjištěné recidivy do 30.000 Kč, zák. o některých přestupcích umožňuje uložit pokutu do výše 10.000 Kč, v případě zjištěné recidivy do 15.000 Kč.

úprava není pro obviněného příznivější, vzhledem k tomu, že stanoví za takový přestupek oproti předchozí úpravě, účinné v době spáchání skutku, mírnější správní trest.

Při zohlednění varianty pod písm. c) by však mohlo být také otázkou, jestli v konečném důsledku nakonec není příznivější úpravou pro pachatele právě ta úprava, která stanoví kratší dobu pro zánik odpovědnosti za přestupek, což se v případě zák. o některých přestupcích, který navazuje na § 30 zák. o odpovědnosti za přestupky, říci rozhodně nedá při srovnání s někdejší § 20 zák. o přestupcích (*zde ještě úmyslně opomímám § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky, kterému se budu velmi podrobně věnovat v druhé části mého příspěvku*).

### III. Dílčí závěr

I když primární snahou zákonodárce bylo právní úpravu správního trestání zpřehlednit a tím posílit právní jistotu zde v minulosti značně kolísavou díky častým legislativním změnám, je vidět, že již s přechodnými ustanoveními nového zákona mohou být spojeny značné potíže při jejich interpretaci. Na běžného úředníka, praktikujícího správní trestání, se tak dle mého názoru kladou až přílišné nároky, mnohdy srovnatelné s nároky kladenými na soudce. Úředník se musí nejenom vyznat v poměrně složité úpravě a její přechodných ustanovení, ale často se musí zorientovat, zda k řešení konkrétní věci je stále kompetentní. Pozdějším zákonem se totiž může také změnit věcná příslušnost orgánu, který je kompetentní přestupek řešit. Takovým krásným příkladem mohou být např. někdejší přestupky na úseku ochrany a využití nerostného bohatství podle § 39 zák. o přestupcích. Dovolte jen stručnou genezi.

Tyto přestupky původně projednávaly orgány státní báňské správy. Jejich zmocnění projednávat tyto přestupky dle zák. o přestupcích však skončilo dnem 29. 1. 2008 nabytím účinnosti zákona č. 376/2007 Sb., kterým se změnil zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o hornické činnosti“), a zák. o přestupcích, který zmocňovací ustanovení obsažené v § 44a zákona o hornické činnosti zrušil. Tedy od 30. 1. 2008 byly k projednávání přestupků dle § 39 zák. o přestupcích s ohledem na § 53 odst. 2 téhož zákona příslušné obecní úřady obcí s rozšířenou působností, v hlavním městě Praze vzhledem k § 53 odst. 4 písm. b) zák. o přestupcích úřady městských částí.

Od 1. 7. 2017 však byly tyto přestupky v důsledku přijetí zák. 183/2017 Sb., přesunuty do zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „horní zákon“) – vizte § 40a odst. 1 [zde konkrétně písm. a)], kdy od 1. 7. 2017 podle § 40b odst. 1 horního zákona tyto přestupky projednává obvodní báňský úřad.

Jiným příkladem by mohl být někdejší jiný správní delikt podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby podle § 29 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním



městě Praze, ve znění platném a účinném do 30. 6. 2017, který se nám s účinností od 1. 7. 2017 přestěhoval do § 4 odst. 1 zák. o některých přestupcích a kdy došlo ke změně odvolacího správního orgánu, Ministerstvo vnitra jakožto původní odvolací správní orgán nahradilo Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Zcela závěrem této části uvádím, že v tomto článku jsem shrnul jen drobné problémy spojené s ustanovením § 112 odst. 1 zák. o odpovědnosti za přestupky. V části druhé se zaměřím na daleko složitější a problematičtější odst. 2 předmětného ustanovení a dále na jeho odst. 3.

### **Shrnutí:**

Autor se v článku věnuje přechodným ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich. Poukazuje na možné interpretační problémy některých ustanovení a ponechává prostor k diskusi nad svými závěry. Článek je zaměřený na praxi projednávání přestupků podle nové právní úpravy na tomto úseku. Rozebírá první odstavce ustanovení § 112 zákona o odpovědnosti za přestupky s tím, že rozbor následujících odstavců je obsažen v samostatném článku, který bude následovat.

### **Guidance as to transitional provisions of Act No. 250/2016 Coll. substantive law nature and consideration of them (Part I) – summary:**

In this Article author deals with transitional provisions of Liability for Administrative Delicts Act. Author points out possible interpretative problems of some provisions and he is open to discuss his conclusions. The article is focused on the proceedings of administrative delicts in practice according to the new regulation in this field. This article analyses sec. 112 (1) of Liability for Administrative Delicts Act. Analysis of following subsections is the part of another article which follows.