

23. 10. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Prekluse přestupků spáchaných před 1. 7. 2017 po zásahu Ústavního soudu

Ústavní soud letos vydal dva klíčové nálezy v oblasti prekluse přestupků a dřívějších jiných správních deliktů (sp. zn. Pl. ÚS 15/19 a Pl. ÚS 4/20). Jejich dosah je však podstatně větší, než jak se může na první pohled zdát a dalece přesahuje oblast přestupků. Těmito nálezy totiž došlo k překonání dlouho platného názoru vyjádřeného Ústavním soudem již v roce 1993 v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, podle kterého preklusivní doba, ve které musí být pachatel přestupku či trestného činu pravomocně odsouzen, není otázkou hmotněprávní, ale otázkou procesní, což znamená, že zákonodárce může preklusivní dobu retroaktivně měnit i pro přestupky a trestné činy již spáchané.

Tento nálezy pak vedl k dlouho převažujícímu názoru, že čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, obsahující zákaz retroaktivity v neprospěch a příkaz retroaktivity ve prospěch pachatele přestupku, se na otázku prekluse přestupku či trestného činu nevztahuje. To však již nadále podle Ústavního soudu neplatí. Předmětné nálezy a jejich dopady proto budou v tomto článku blíže rozebrány.

Úvod

Dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zák. č. [250/2016](#) Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který sjednotil úpravu správního trestání. Ta byla dosud roztržena mezi zák. č. [200/1990](#) Sb., o přestupcích (jenž se vztahoval výhradně na přestupky) a velké množství speciálních zákonů, upravujících odpovědnost za „jiné správní delikty“. Od účinnosti zákona se všechny přestupky a dosavadní „jiné správní delikty“ považují za „přestupek“ a projednávají se podle zákona č. [250/2016](#) Sb. (viz § 112 odst. 1 věta první zákona: „*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.*“).

Podle § 112 odst. 2 zákona nicméně platilo přechodné ustavení, podle kterého „*Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*“

Význam podtržené druhé věty cit. ust. je takový, že přestupek či jiný správní delikt spáchaný před 1. 7. 2017 se sice projednává postupem podle zák. č. [250/2016](#) Sb., nicméně jeho prekluse se měla podle vůle zákonodárce posuzovat podle dosavadního zákona, jestliže by podle nové úpravy došlo k preklusi, zatímco podle dosavadní právní úpravy nikoli (**tj. pokud by nový zákon byl pro pachatele příznivější, tj. vedl by k preklusi, měl se použít starý zákon**). Úprava prekluse podle zák. č. [250/2016](#) Sb. se tak měla použít na přestupky a jiné správní delikty spáchané před 1. 7. 2017 pouze tehdy, pokud by nová úprava prekluse byla pro obviněného méně příznivá, než dosavadní právní úprava (tzn. pokud by podle starého zákona k preklusi došlo, ale podle zák. č. [250/2016](#) Sb. nikoli).

Mnohý právník si v této chvíli nejspíše vzpomene na princip retroaktivity *in mitius*, jež plyne z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práva svobod, podle kterého platí, že „[t]restnost 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.“ Není přitom sporu, že se toto ustanovení vztahuje nejen na trestné činy, ale také na přestupky a – dřívější terminologií – také na jiné správní delikty (které v souhrnu tvoří oblast správního trestání). K tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01 a ze dne 11. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05, jakož i rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004 č. j. 6 A 126/2002 – 27.

Na první pohled je tedy zřejmý rozpor mezi tím, co plyne z čl. 40 odst. 6 Listiny, a co zákonodárce stanovil v § 112 odst. 2 zákona. Zatímco z Listiny totiž plyne zákaz retroaktivity v neprospěch pachatele (*in peius*; trestnost činu se posuzuje podle zákona účinného v době, kdy byl spáchán) a princip retroaktivity ve prospěch pachatele (*in mitius*; pozdější zákon se použije, je-li pro pachatele příznivější), z § 112 odst. 2 zákona plynul pravý opak.

(Proti)ústavnost § 112 odst. 2 zákona proto byla předmětem diskuze již od samé účinnosti zák. č. [250/2016 Sb.](#) [1] Nejvyšší správní soud však dlouho zastával názor, že prekluse odpovědnosti za přestupek či jiný správní delikt nespadá pod pojem „trestnost“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, a tudíž podle jeho názoru nebyl § 112 odst. 2 zákona protiústavní (viz rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2017, č. j. 3 As 266/2016 – 28; srov. však též opačný názor prezentovaný např. v rozsudku NSS ze dne 18. 9. 2012 č. j. 7 Afs 14/2011 – 115, který se nicméně nevztahoval k výkladu § 112 odst. 2 zák. č. [250/2016 Sb.](#)).

NSS se přitom v rozsudku sp. zn. 3 As 233/2016, jakož i v bohaté judikatuře navazující na tento rozsudek, odkazoval na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/93, jímž Ústavní soud zamítl návrh na zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu, který v § 5 stanovil, že do promlčecí lhůty trestných činů se nezapočítává doba od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby. Ústavní soud v nálezu z roku 1993 uvedl, že „*Otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec a tím spíše otázka promlčení nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblasti těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou podle článku 3 Ústavy součástí ústavního řádu resp. ústavního pořádku České republiky a tím nahrazují v jiných ústavách obvyklou kapitolu ústavy o základních právech a svobodách.*“

Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (zákaz retroaktivity)

Následně však Ústavní soud vydal nálezy ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, kterým bylo rozhodnuto tak, že § 112 odst. 2 věta první zákona se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, a to na základě argumentace, že **pod pojem „trestnost“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny spadá také otázka prekluse přestupku či trestného činu.** Ústavní soud se proto odchýlil od názoru prezentovaného ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, a to z toho důvodu, že „[n]osný právní závěr nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, tedy že promlčecí doba ve vztahu k trestným činům uvedeným v § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu nepočala běžet, jestliže tehdejší stát neměl z ideologických důvodů vážně míněnou vůli je stíhat, byl (...) jednorázový a vyčerpá se právě ve vztahu k těmto trestným činům.“

Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/19 vydaný na počátku roku 2020 tedy lze považovat za převratný, protože překonal dosud uznávaný názor vyslovený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, že pod pojem „trestnost“ nespadá otázka prekluse přestupku či trestného činu. Tímto nálezem však došlo ke zrušení pouze první věty § 112 zák. č. [250/2016 Sb.](#), která zněla „*Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne*

nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí.“

Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/19 tak dopadal pouze na ty situace, kdy dosavadní úprava prekluse byla pro pachatele příznivější, než úprava prekluse dle zák. č. [250/2016](#) Sb. To se dotýkalo pouze přestupků (a nikoli jiných správních deliktů) spáchaných před 1. 7. 2017, protože u nich docházelo k preklusi maximálně dva roky od spáchaní přestupku. U jiných správních deliktů však byla úprava prekluse v zásadě vždy přísnější, než úprava prekluse dle zák. č. [250/2016](#) Sb., a proto se jich zrušení první věty § 112 odst. 2 zák. č. [250/2016](#) Sb. nijak nedotklo. Osoby obviněné z jiných správních deliktů spáchaných před 1. 7. 2017 tak upínaly své naděje k projednání návrhu Krajského soudu v Praze na zrušení zbylé druhé věty § 112 odst. 2 zák. č. [250/2016](#) Sb., jež stanovovala, že nová úprava prekluse se nepoužije, pokud by to bylo pro obviněného příznivější, než dosavadní právní úprava.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/20 (princip retroaktivity in mitius)

Po vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 se nicméně dalo očekávat, že Ústavní soud zruší podstatně důležitější větu druhou § 112 odst. 2 zákona, a to na základě návrhu Krajského soudu v Praze, projednávaného v řízení sp. zn. Pl. ÚS 4/20. Pokud totiž Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 potvrdil, že pod pojem „trestnost“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny spadá také otázka prekluse odpovědnosti za přestupek či trestný čin, bylo zjevné, že zatím nezrušená druhá věta § 112 odst. 2 zákona je také protiústavní, protože je v rozporu s ústavním principem retroaktivity *in mitius* (novějšího zákona se použije tehdy, je-li to pro pachatele příznivější). Jestliže je totiž nová úprava prekluse pro pachatele příznivější, musí být prekluse přestupku posouzena podle nové právní úpravy, což druhá věta § 112 odst. 2 zákona v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny vylučovala.

Ústavní soud proto podle očekávání návrhu Krajského soudu v Praze vyhověl a dne 16. 6. 2020 vydal nález sp. zn. Pl. ÚS 4/20, kterým druhou větu § 112 odst. 2 zákona zrušil. V bodě č. 24 nálezu Ústavní soud shrnul, že *„k porušení čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny dojde i tehdy, když by pachatel byl potrestán za spáchaní přestupku přesto, že by odpovědnost za přestupek podle nové právní úpravy zanikla ještě před vydáním rozhodnutí o přestupku, tedy že přestupek by tak za užití nové právní úpravy byl již promlčen.“*

Navazující judikatura Nejvyššího správního soudu

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 15/19 tedy bylo postaveno najisto, že prekluse odpovědnosti za přestupek spadá pod pojem „trestnost“ dle čl. 40 odst. 6 Listiny. Daleko větší dopad na praxi však mělo až (očekávané, navazující) zrušení zbývající části § 112 odst. 2 zákona, tj. věty druhé, která vylučovala užití nové úpravy prekluse, pokud by byla pro obviněného příznivější. Případů jiných správních deliktů, které se staly před 1. 7. 2017, které se stále projednávají a které by se podle zák. č. [250/2016](#) Sb. prekludovaly, je totiž stále velké množství, a to zejména ve fázi soudního přezkumu.

Otázkou však zůstávalo, jak se k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/20 postaví praxe, tedy zda bude tento nález zohledněn i v probíhajících správních a soudních řízeních, a případně, za jakých podmínek.

Již v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46 rozšířený senát NSS uvedl, že *„[r]ozhoduje-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 povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchan, je-li to pro pachatele příznivější.“*

Přímo v reakci na nález sp. zn. Pl. ÚS 4/20 tento názor NSS potvrdil např. v rozsudku ze dne 4. 8.

2020, č. j. 5 As 92/2019 - 39: „Ačkoliv Ústavní soud zrušil druhou větu § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, v původním znění, až v průběhu řízení o kasační stížnosti, a to s účinností ex nunc, musel se Nejvyšší správní soud v souladu s uvedenou ustálenou judikaturou řídit závěrem Ústavního soudu o rozpornosti předmětného ustanovení s ústavním pořádkem i v nyní posuzovaném případě, přestože bylo toto ustanovení žalovaným a krajským soudem aplikováno před vydáním citovaného nálezu Ústavního soudu.“ Shodně srov. též rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2020, č. j. 5 As 344/2018 - 51, bod 24.

Uplynutí preklusivní doby k projednání přestupku je přitom vadou, pro kterou správní soud zruší rozhodnutí správních orgánů i bez návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, jakož i nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1416/07, sp. zn. IV. ÚS 946/09).

Správní soudy projednávající žaloby proti rozhodnutí o správním deliktu (na které se od 1. 7. 2017 hledí jako na přestupky) spáchaném před 1. 7. 2017 by proto měly z úřední moci (tedy i bez návrhu) ověřit, zda nedošlo k preklusi správního deliktu optikou zák. č. [250/2016](#) Sb. Druhá věta § 112 odst. 2 zákona takovému postupu nebrání, protože byla zrušena nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/20. Tento postup ostatně potvrzuje judikatura NSS navazující na předmětný náleze. Zmínit lze např. rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2020, č. j. 7 As 450/2018 - 48.

NSS se zabýval také otázkou, zda lze zohlednit zrušení druhé věty § 112 odst. 2 zákona ještě předtím, než byl náleze sp. zn. Pl. ÚS 4/20 publikován ve Sbírce zákonů. V tomto směru NSS uvedl v rozsudku ze dne 16. 7. 2020, č. j. 1 As 453/2019 - 29, že „Ačkoliv plenární náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/20 dosud nebyl ve Sbírce zákonů publikován, je zřejmé, že § 112 odst. 2 nového zákona o přestupcích by nemohl Nejvyšší správní soud ani do doby publikace aplikovat, neboť by tím v konkrétní věci porušil ústavně zaručená základní práva stěžovatele (konkrétně čl. 40 odst. 6 Listiny, pozn. aut.). Jedná se totiž o analogickou situaci, jako když Ústavní soud v nálezu odloží jeho vykonatelnost ve smyslu odložení účinku derogace ustanovení právního předpisu. Navzdory tomu, že takové ustanovení ještě po přechodnou dobu zůstává součástí právního řádu, soudy musí při svém rozhodování zejména ve vertikálních vztazích vzít v úvahu skutečnost, že je v rozporu s ústavním pořádkem (srov. např. z poslední doby náleze ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 24/17, odstavec 76). Veřejné vyhlášení nálezů Ústavním soudem v této věci je notorií a jeho budoucí nevyhnutelná oficiální publikace ve Sbírce zákonů na tom již nemůže nic změnit.“

Závěr

Autor článku s nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/19 a Pl. ÚS 4/20 plně souhlasí, protože názor, že prekluse odpovědnosti za přestupek či trestný čin nespadá pod pojem „trestnost“ dle čl. 40 odst. 6 Listiny, byl nadále neudržitelný. Lze samozřejmě souhlasit s tím, že po tzv. Sametové revoluci bylo na místě umožnit stíhat trestné činy, které se prekludovaly jen proto, že v období od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989 nebyly z politických důvodů stíhány. Nicméně, jak správně Ústavní soud podotkl v obou rozebíraných nálezech z letošního roku, argumentace uvedená v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 byla poplatná právě a pouze na tuto mimořádnou situaci, kdy trestné činy některých osob nebyly kvůli zločinnému komunistickému režimu vůbec stíhány. Za takové situace je pochopitelné a spravedlivé, aby tyto trestné činy byly stíhány alespoň poté, co je jejich stíhání umožněno změnou režimu.

Na druhou stranu neexistuje žádný legitimní důvod, proč by si zákonodárce měl prodlužovat lhůtu k projednání přestupku či trestného činu poté, co došlo k jejich spáchání, když žádná překážka příslušným orgánům veřejné moci nebránila, aby tyto přestupky či trestné činy včas projednaly. Rovněž neexistuje legitimní důvod, proč by měly být dříve spáchané přestupky či trestné činy stíhány v delších lhůtách, než v jakých jsou stíhány přestupky či trestné činy novější. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19, „v základu institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek leží myšlenka, že uplynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce

na čin jak z hlediska generální prevence, tak z hlediska individuální.“ Je proto logické, že pokud zákonodárce zkrátí preklusivní dobu, měla by se vztahovat také na přestupky či trestné činy spáchané před účinností zákona, protože tyto skutky jsou právě pro plynutí času v zásadě méně závažné, než skutky novější, spáchané po účinnosti novely.

Mgr. Tomáš Brandejský,
odborný konzultant pro právo životního prostředí

Parlamentní institut
Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

[1] T. Grygar, K Ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně, Právní rozhledy 19/2017, s. 665

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Pohled přes hranice - natáčení pornografických klipů jako důvod výpovědi z nájmu bytu](#)
- [Nařízení EU o umělé inteligenci a jeho dopady na využití jazykových modelů v advokátní praxi](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Kupní smlouva o převodu nemovitosti bez uvedení výše kupní ceny](#)
- [Druhá „tlačítková novela“: povinné tlačítko pro odstoupení od smlouvy](#)
- [Souhlas s veřejným užíváním pozemku jako překážka nároku na bezdůvodné obohacení - nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2541/25](#)
- [Kupní smlouva bez přesného určení kupní ceny](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 36.: Doložka o mlčenlivosti](#)
- [Detekce podezřelého obchodu v kontextu hazardních her](#)
- [AI omnibus](#)