

17. 2. 2021

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

Výjimky z pravidla přednosti pozdější příznivější právní úpravy v přestupkovém právu dle judikatury Nejvyššího správního soudu

Podle § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („přestupkový zákon“) se odpovědnost za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější. Toto ustanovení přestupkového zákona vychází ze zásady zakotvené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod („Listina“).[2]

S ohledem na specifika správněprávní regulace však Nejvyšší správní soud stanovil pravidla, kdy se odpovědnost za přestupek neposuzuje podle nové právní úpravy, i když se tato nová právní úprava jeví z hlediska obviněného jako příznivější. A právě na tuto problematiku bych chtěl čtenáře upozornit v následujícím příspěvku.

Rozsudek NSS č.j. 1 As 208/2016-35

Výjimku z jinak obecně platného pravidla přednosti pozdější příznivější právní úpravy (zásada *lex mitior*) si můžeme dobře ukázat na jednom z případů z oblasti regulace poštovních služeb. Držitelka poštovní licence dosáhla v roce 2012 při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 výsledku 93,23 % poštovních zásilek dodaných nejpozději následující pracovní den, čímž porušila povinnost podle § 24 odst. 4 písm. d) základních kvalitativních požadavků stanovených přílohou rozhodnutí o udělení poštovní licence ze dne 5. 12. 2008, ve znění účinném do 31. 12. 2012, dosáhnout při měření přepravních dob poštovních zásilek vložených do poštovních schránek podle normy EN 13850 **za kalendářní rok 2012 výsledku nejméně 95 %** poštovních zásilek dodaných následující pracovní den. Tím se měla držitelka poštovní licence dopustit správního deliktu podle § 37a odst. 2 písm. a) zákona č. [29/2000](#) Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2012 („poštovní zákon“).

V době, kdy byla držitelka poštovní licence za uvedené jednání ze strany Českého telekomunikačního úřadu sankcionována, však již nabyla účinnosti vyhláška Českého telekomunikačního úřadu č. [464/2012](#) Sb., o stanovení specifikace jednotlivých základních služeb a základních kvalitativních požadavků na jejich poskytování („poštovní vyhláška“), která **s účinností od 1. 1. 2013 snížila hraniční**, jejíž dosažení základní kvalitativní požadavky požadují při měření přepravních dob, **na nejméně 92 % zásilek**.

Držitelka poštovní licence podala proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu správní žalobu, ve které namítala (mimo jiné) i zánik trestnosti sankcionovaného jednání s odkazem na čl. 40 odst. 6 Listiny, neboť novou právní úpravu shledala příznivější. Jednání, kterého se dopustila v roce 2012, dle jejího názoru přestalo být trestné, neboť trestnost sankcionovaného jednání zanikla ke dni 1. 1. 2013.

Městský soud v Praze její žalobě vyhověl.[\[3\]](#) Konstatoval, že skutková podstata správního deliktu,

kterého se měla dopustit žalobkyně, je v obou případech odkazující právní normou. Konkrétní znaky této skutkové podstaty neobsahuje samotný zákon o poštovních službách, ale jsou obsaženy v základních kvalitativních požadavcích, které byly do 31. 12. 2012 součástí poštovní licence a od 1. 1. 2013 pak v poštovní vyhlášce. Při srovnávání první právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 a druhé účinné od 1. 1. 2013 tak bylo dle názoru Městského soudu v Praze nutné pro aplikaci čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny posuzovat skutkovou podstatu správního deliktu při hodnocení trestnosti vytýkaného činu žalobkyně jako celek, tedy včetně všech odkazovaných norem a dalších okolností (tj. včetně všech jejích konkretizací). Právní úpravu účinnou od 1. 1. 2013 ve shodě s žalobkyní shledal za příznivější ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny.

Žalovaný správní orgán následně napadl výše uvedený rozsudek kasační stížností. Nejvyšší správní soud se však již s názorem Městského soudu v Praze neztotožnil.^[4] Podle Nejvyššího správního soudu je obecné pravidlo přednosti pozdější příznivější právní úpravy dáno pro případy, kdy zákonodárce v důsledku např. společenských změn nebo změny v poznání dopadů regulované činnosti přehodnotí potřebu regulace do té míry, že původně stanovenou povinnost zruší, stanoví v jiném (nižším) rozsahu, nebo alespoň sníží trest za případné porušení takové povinnosti. **„Nelze je však aplikovat na případy, kdy zákonodárce nebo správní orgán předem, tedy již při prvotním stanovení určité povinnosti, vymezil její rozsah cíleně pro určité konkrétní období, zatímco pro jiné období ji nestanovil vůbec nebo její rozsah vymezil odlišně (lhostejno, zda vyšší nebo nižší). To může mít svůj racionální důvod v potřebě postupného dosahování předem stanovených cílů regulace, nebo naopak pro plynulý přechod k nižší úrovni regulace. Samotná skutečnost, že míra regulace (stanovená pozdější úpravou pro další období) klesá, neznamená, že pominul zájem společnosti na úrovni regulace v rozhodném období. Tento zájem společnosti totiž nadále trvá, mj. v podobě požadavku právní jistoty regulovaných subjektů i třetích osob. Stejně tak je tomu i v nyní projednávaném případě: ani nižší míra regulace, ani právnětechnická změna formy stanovení právní povinnosti nic nemění na zájmu společnosti, že v kalendářním roce 2012 měla žalobkyně skutečně doručit stanovený objem zásilek ve stanoveném čase. Aplikace pravidla přednosti pozdější příznivější úpravy tak, jak učinil krajský soud, by ve všech případech, kdy je určitá povinnost ukládána „jen“ pro určité období, resp. kdy je její rozsah, uložený pro různá období, stanoven jako klesající, znamenal nevymahatelnost práva, přesněji nevymahatelnost práva trestněprávní cestou. Povinnosti by nebylo třeba plnit podle práva účinného v době jednání, pokud je zřejmé, že mohou být nebo budou vymáhány později a že pro tu dobu již nebudou stanoveny vůbec nebo v nižším rozsahu. Takový přístup by zákonodárci zcela bránil v použití výše popsané metody dynamické regulace, která může být s ohledem na požadované cíle zcela racionální a přiměřená a v některých případech dokonce nezbytná.“**

Nejvyšší správní soud dále upozornil na skutečnost, že rozhodným okamžikem pro posouzení, zda byly naplněny podmínky delikttní odpovědnosti ve správním právu trestním, není ani datum vydání rozhodnutí správního orgánu, ani rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o opravném prostředku, ale až datum vyhlášení rozsudku krajského soudu o případné žalobě proti těmto rozhodnutím.^[5] S tak velkým časovým odstupem by už bylo prakticky vždy znemožněno vymáhání právní úpravy stanovené cíleně pro určité období a celý systém správněprávní regulace by byl do značné míry paralyzován.

Rozsudek NSS č.j. 5 As 269/2017-83

Výše uvedené pravidlo pak Nejvyšší správní soud později v rámci své rozhodovací činnosti dále konkretizoval.^[6] Jednalo se o případ týkající se problematiky cenové regulace, kdy jeden z podnikatelských subjektů nerespektoval při své činnosti (sběr, přeprava, třídění a odstraňování komunálního odpadu) v roce 2013 a 2014 podmínky věcného usměrňování cen dle § 6 odst. 1 zákona č. [526/1990](#) Sb., o cenách („zákon o cenách“).^[7] Subjekty, které se ve městech a obcích zabývaly

nakládáním s komunálním odpadem, měly v uvedené době faktický monopol. Právě situace, kdy je určitý trh s výrobky či službami ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže, přitom v uvedené době byl a stále je jednou ze základních podmínek pro cenovou regulaci trhu s určitým zbožím nebo službami.[8] Z tohoto důvodu proto Ministerstvo financí sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu až do 31. 12. 2016 cenově regulovalo. Tento subjekt pravidla cenové regulace nerespektoval, čímž došlo z jeho strany k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, za což mu byla uložena peněžitá sankce.[9]

Jeho žalobu Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl. Předmětný subjekt následně v kasační stížnosti argumentoval, že se uvedeného jednání dopustil v letech 2013 a 2014, avšak nyní již není na místě jej sankcionovat, neboť cenová regulace svozu odpadů byla od 1. 1. 2017 zrušena. Soudy jsou dle jeho názoru totiž povinny uplatnit zásadu použití co nejpříznivějšího zákona pro pachatele.

Nejvyšší správní soud však i v tomto případě konstatoval, že se uvedená zásada neaplikuje ve správním řízení vždy a bezvýjimečně. Ve shodě s výše uvedeným rozsudkem znovu uvedl, že se pravidlo přednosti pozdější příznivější právní úpravy, obecně platné také ve věcech správního trestání, vůbec netýká případů, kdy zákonodárce či jiný regulátor „usměrňoval“ příslušné odvětví v určitém období, zatímco v pozdějším období regulaci nestanovil vůbec nebo odlišně. **„Regulace v určitém období totiž mohla mít svůj racionální důvod a legitimní cíl, který mohl odpadnout teprve s postupem času (například v důsledku účinné předchozí regulace či vývoje dané oblasti), což vedlo ke změně podmínek pro futuro. Jinými slovy samotná skutečnost, že míra regulace klesá nebo je zcela zrušena, sama o sobě neznamená, že pominul zájem na její úrovni v rozhodném období. [...] Právě to je třeba zkoumat, má-li být určitý subjekt sankcionován za správní delikt spáchaný v konkrétní době.“**

Nejvyšší správní soud v daném případě mimo jiné uvedl, že sice byla skutečně od 1. 1. 2017 cenová regulace na trhu s odpadem zrušena, ale stalo se tak z důvodu, že daný segment trhu dospěl do takové fáze, že v něm již existovala na straně nabídky účinná hospodářská soutěž a obce měly po nabytí účinnosti novely zákona č. [134/2016](#) Sb., o zadávání veřejných zakázek, výrazně silnější postavení při stanovování podmínek a sjednávání cen.[10] Odpadl tedy zákonný důvod, kterým byla platná cenová regulace odůvodněna. Před uvedeným datem však v rámci podnikání na trhu s nakládáním s komunálním odpadem nepanovalo dokonale konkurenční prostředí, přičemž právě proto byl regulován cenovými výměry Ministerstva financí. Regulace tedy měla v uvedeném období svůj racionální důvod a nepominul zájem na její úrovni v rozhodném období.

Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dále konstatoval, že „v nyní projednávané věci je velmi podstatné také to, že § 6, § 16 odst. 1 písm. d) a odst. 4 písm. c) zákona o cenách, podle nichž byla stěžovatelka uznána vinnou a byla jí uložena pokuta, nedoznaly žádných změn“.

Rozsudek NSS č.j. 1 As 186/2017-46

Pro srovnání je však nutné poukázat i na případ, kde naopak Nejvyšší správní soud pro uplatnění výjimky ze zásady přednosti pozdější příznivější právní úpravy neshledal důvod. Jednalo se o případ, kdy se měl provozovatel potravinářského podniku dopustit správního deliktu podle § 72 odst. 1 písm. j) zákona č. [166/1999](#) Sb., o veterinární péči („veterinární zákon“), tím, že neinformoval předem krajskou veterinární správu o příchodu zvířat nebo živočišných produktů z jiného členského státu Evropské unie, a to v rozsahu nezbytném z hlediska účelu a způsobu provádění veterinární kontroly při příchodu na místo určení ve lhůtě stanovené v § 2 nařízení vlády č. [125/2011](#) Sb., o stanovení informačních povinností příjemců živočišných produktů v místě určení, o příchodu živočišných produktů na místo určení.

Toto nařízení s účinností od 15. 5. 2011 v § 2 zakotvovalo povinnost příjemců oznamovat veterinární správě stanovené informace o živočišných produktech nejpozději 24 hodin před příchodem na místo určení. Nařízení bylo s účinností od 2. 10. 2014 (pouze několik dnů před spáchaním předmětného správního deliktu) novelizováno nařízením č. [212/2014](#) Sb., jímž byla lhůta pro poskytnutí informací

o živočišných produktech prodloužena na 48 hodin před příchodem na místo určení, a zároveň byl rozšířen i soubor vyžadovaných informací o předpokládanou prodejní jednotkovou cenu v místě dodání. Daný právní stav trval až do 1. 8. 2015, kdy bylo na základě zákonného zmocnění obsaženého v zákoně č. [110/1997](#) Sb., o potravinách a tabákových výrobcích (dále jen „potravinový zákon“), přijato nařízení č. [172/2015](#) Sb., obsahující společnou úpravu pro živočišné i neživočišné produkty. Pro obě kategorie produktů byla stanovena lhůta 24 hodin pro oznamování informací.

V době spáchání správního deliktu byla tedy informační povinnost stanovena tím způsobem, že krajská veterinární správa měla být informována tak, aby tuto informaci obdržela **nejpozději 48 hodin před příchodem živočišných produktů na místo určení**, což předmětný provozovatel potravinářského podniku nesplnil. V mezidobí mezi rozhodnutím Ústřední veterinární správy o odvolání a rozhodnutím příslušného krajského soudu o žalobě proti tomuto rozhodnutí však nabyla účinnosti nová právní úprava, podle které postačovalo, aby krajská veterinární správa obdržela předmětnou informaci **nejpozději 24 hodin předem**, což by již provozovatel potravinářského podniku zpětným pohledem splňoval.

Krajský soud v Plzni žalobu zamítl.[\[11\]](#) V odůvodnění soud sice uvedl, že k přísnější regulaci příjemců živočišných potravin, která se projevila (mimo jiné) v prodloužení oznamovací lhůty z 24 na 48 hodin, došlo pouze dočasně v období od 2. 10. 2014 do 1. 8. 2015, avšak současně dodal, že s ohledem na skutečnost, že předmětná nařízení neobsahují důvodové zprávy, soud nebyl s to zjistit motivaci vlády při přijetí zpřísněné úpravy, stejně jako důvody, které vedly jejímu uvedení do původního stavu.[\[12\]](#) Soud dále dodal, že i když se následné opětovné zmírnění povinností jeví jako nekoncepční, není jeho úlohou, aby dotvářel či měnil vůli normotvůrce v oblasti jeho působnosti, když racionalita jeho postupu tvoří součást odpovědnosti, kterou nese.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost. Na rozdíl od výše uvedených případů zde Nejvyšší správní soud konstatoval, že je v tomto případě užití zásady *lex mitior* zcela na místě.[\[13\]](#) Dočasné zpřísnění režimu informační povinnosti, které bylo účinné v době spáchání správního deliktu, totiž dle jeho názoru nesplňovalo podmínky pro výjimku z použití pravidla přednosti pozdější příznivější právní úpravy, kterou tento soud dříve stanovil v již výše zmíněném rozsudku č. j. 1 As 208/2016 - 35. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: **„Ze samotné právní úpravy, ani z žádných dostupných dokumentů (jak již poznamenal krajský soud, důvodové zprávy ke změnám relevantních prováděcích předpisů neexistují) nevyplývá, že by se jednalo o normotvůrcem předem zamýšlenou cílenou regulaci pro určité konkrétní období, která by byla opřena o racionální důvody. Bylo-li účelem dočasného zpřísnění zvýhodnění domácí produkce oproti dovozu živočišných produktů z jiných členských států, jak tvrdí stěžovatelka, byl by takový důvod v rozporu se zásadou volného pohybu zboží v EU, a nemohl by odůvodnit výjimku ze zásady *lex mitius* ve smyslu rozsudku č. j. 1 As 208/2016 - 35.“**

Závěr

Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že v rámci přestupkového práva není možné aplikovat pozdější příznivější právní úpravu bezvýjimečně. Vždy je nutné zkoumat, zda mělo pravidlo regulace, za jehož porušení je určitý subjekt sankcionován a které bylo následně v důsledku legislativních změn pozměněno, v době své platnosti svůj racionální důvod a legitimní cíl, který mohl odpadnout teprve s postupem času, přičemž současně nepominul zájem na úrovni regulace v rozhodném období. Mnohdy nemusí být posouzení této otázky jednoduché. U zákonů nám mohou být nápomocné jejich důvodové zprávy. V případě podzákonných právních předpisů je však již situace složitější, neboť důvodové zprávy nemají. V případě nutnosti je proto nutné dovozovat účel legislativních změn i z jiných zdrojů (např. informace na webových stránkách ústředního správního orgánu, do jehož gesce předmětný právní předpis spadá).

[\[1\]](#) Autor působí jako právník ve veřejné správě.

[\[2\]](#) Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

[\[3\]](#) Rozsudek MS v Praze č.j. 3A 68/2014-39 ze dne 27. 6. 2016

[\[4\]](#) Rozsudek NSS č.j. 1 As 208/2016-35 ze dne 31. 8. 2017

[\[5\]](#) Usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 5 As 104/2013-46 ze dne 16. 11. 2016

[\[6\]](#) Rozsudek NSS č.j. 5 As 269/2017-83 ze dne 4. 4. 2019

[\[7\]](#) Věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Tyto podmínky jsou: a) maximální rozsah možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období, nebo

b) maximální podíl, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období, nebo

c) závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny.

[\[8\]](#) § 1 odst. 6 zákona o cenách

[\[9\]](#) Právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako prodávající dopustí správního deliktu tím, že sjedná nebo požaduje cenu, jejíž výše nebo kalkulace není v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen podle § 6 odst. 1.

[\[10\]](#) K dispozici >>> [zde](#).

[\[11\]](#) Rozsudek KS v Plzni č.j. 57A 79/2015-61 ze dne 20. 4. 2017

[\[12\]](#) Žalobce dle rozsudku v průběhu řízení o správním deliktu namítal, že ze strany Ministerstva zemědělství bylo zpřísnění informační povinnosti odůvodňováno v médiích tím, že se jedná o nařízení dočasné přijaté v reakci na ruské sankce s tím, ať si obchodníci snaží uspokojit své požadavky z domácí produkce. V této souvislosti žalobce odkázal též na vyjádření tehdejšího ministra zemědělství Jurečky pro ČT. K těmto námitkám se správní orgán prvního stupně nevyjádřil. Odvolací orgán pak k tomu pouze uvedl, že nebylo přesněji specifikováno, z jakého dne bylo vyjádření ministra zemědělství.

Další články:

- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací – režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)
- [Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích \(2. díl\)](#)