

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Matěj Bělous

Promlčení odpovědnosti za přestupky

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 01. 05. 2024

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 126 436 znaků včetně mezer.

Matěj Bělous

V Praze dne 1. května 2024

Poděkování

Rád bych chtěl poděkovat vedoucí mé diplomové práce doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc., za velmi milý, vstřícný, a hlavně odborný přístup. Mé díky patří taktéž prof. JUDr. Jakubu Handrlíkovému, LL.M., Ph.D., DSc. V neposlední řadě bych rád poděkoval svým blízkým a zejména Dášence, bez jejíž podpory bych nebyl schopen vytvořit tuto diplomovou práci.

Obsah

Úvod	1
1. Čas jako právní skutečnost.....	3
1.1. Lhůta a doba	4
1.1.1. Lhůty procesní.....	5
1.1.2. Lhůty hmotněprávní	6
1.1.3. Lhůty subjektivní a objektivní.....	6
1.2. Promlčení a prekluze	6
1.2.1. Promlčení	7
1.2.2. Promlčecí lhůta, její běh a počátek.....	7
1.2.3. Prekluze.....	8
1.2.4. Prekluzivní lhůta, její běh a počátek	9
1.3. Pojmová disparita mezi soukromoprávním a veřejnoprávním pojetí promlčení.....	9
1.4. Překážky běhu promlčení a jejich lhůty.....	11
1.4.1. Stavení.....	11
1.4.2. Přerušení.....	11
2. Uplynutí promlčecí doby v přestupkovém zákoně jako důvod zániku odpovědnosti	13
2.1. Odpovědnost za správní delikt	13
2.2. Terminologický rozbor promlčecí doby uvedené v přestupkovém zákoně.....	16
2.3. Vymezení promlčecí doby v zákoně o přestupcích.....	17
3. Délka promlčecí doby v přestupkovém zákoně	20
3.1. Diferenciace dle typové závažnosti přestupku	20
3.2. Přejícné ustanovení přestupkového zákona	21
3.3. Promlčecí doba v zákonech speciálních vůči přestupkovému zákonu	26
3.4. Běh promlčecí doby v přestupkovém zákoně.....	28
3.4.1. Počátek běhu promlčení v závislosti na časovém ohraničení přestupku.....	29
3.4.2. Počátek běhu promlčecí doby u souběhu přestupků	32
4. Stavení a přerušení promlčecí doby	34
4.1. Stavení promlčecí doby	34
4.2. Přerušení promlčecí doby	38
Závěr.....	46
Seznam použitých zdrojů	48
Abstrakt	52
Summary	53

Úvod

Přestupkové právo významným způsobem zasahuje do života většiny občanů. Se stále zrychlujícím se rozvojem nových technologií a služeb je kladen větší a větší důraz na vytvoření bezchybného zákonného rámce pro stanovení pravidel u značně roztržitě právní úpravy. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále také „*přestupkový zákon*“) zmíněný rámec vytváří, a sjednocením do té doby roztržitě právní úpravy ho taktéž značně zjednodušuje a zpřehledňuje. O to více je nutné opět na přesnosti a jednotě výkladu jeho ustanovení.

Jedním z těchto ustanovení jsou i pravidla týkající se zániku odpovědnosti za přestupky, mezi kterými se nachází i úprava promlčení. Přestupkový zákon také upravuje stavení a přerušení promlčecí doby. I přes skutečnost, že tato úprava je účinná již od roku 2017, není toto téma pro právnickou odbornou veřejnost zásadním bodem zájmu, což je dle autora této práce značná škoda a rád by touto prací přispěl k vyzdvihnutí této problematiky.

Tato práce si klade za cíl poskytnout v předepsaném rozsahu diplomové práce komplexní rozbor problematiky právní úpravy promlčení přestupků, její aplikace a zhodnocení jejího využití. Autorovou motivací pro výběr tohoto tématu byla zejména aplikace poznatků získaných při jejím zpracování v právní praxi, jakož i snaha o pochopení širších souvislostí a zákonného rámce pro využití přestupkového zákona. Hlavním výzkumným cílem diplomové práce je zodpovězení následujících otázek:

1. Představuje právní úprava *de lege lata* u promlčení přestupku dostatečně jasný a zřetelný rámec pro její využití? A pokud tomu tak není, o jakých nástrojích by měl zákonodárce uvažovat, aby docílil přesnějšího výkladu práva?
2. Poskytuje právní institut stavení a přerušení promlčecí doby v přestupkovém zákoně dostatečný časový koridor pro úspěšné projednání přestupku správním orgánem? Je v kontextu zásady účelnosti správního trestání a zahlcení správních orgánů žádoucí mezní dobu promlčení přestupku prodlužovat v rámci jejího stavení?
3. Jaké vady správních rozhodnutí mají za následek přerušení promlčecí doby vydáním rozhodnutí, respektive doručením příkazu, pokud je prvním úkonem v řízení, podle § 32 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona?

Použité metody a zdroje

Předložená diplomová práce je rozdělena do čtyř kapitol. První kapitola je věnována popisu základních termínů a institutů, jež jsou imperativní pro pochopení celé práce, pozornost je zde věnována zejména zakotvením času a jeho plynutí z hlediska právní teorie, pojmu promlčení,

prekluze a termínu stavení a přerušení. V této části se autor rovněž zabývá rozdílem mezi veřejnoprávní a soukromoprávní konotací významu promlčení a prekluze v českém právním řádu.

Druhá kapitola diplomové práce se věnuje zániku správněprávní odpovědnosti v českém právním řádu, platné právní úpravě zániku odpovědnosti v přestupkovém zákoně a popisu jednotlivých důvodů pro zánik odpovědnosti. Práce dále směřuje k vymezení promlčecí doby v přestupkovém zákoně jako hmotněprávním institutu a k jejímu srovnání s trestněprávní úpravou.

Ve třetí kapitole se autor práce věnoval časovému rozmezí vymezeném pro promlčecí dobu v přestupkovém zákoně, její diferenciaci a problému stanovení výše pokuty pro samotnou délku promlčecí doby. Dále se autor v této kapitole pozastavuje nad problematikou počátku promlčecí doby při speciálních typech přestupků, zhodnocuje platnou právní úpravu délky promlčecí doby stanovené ve speciálních zákonech a samotnou roztržitost tohoto právního odvětví. Závěrem této kapitoly se autor věnoval úpravě přechodných ustanovení, a to konkrétně v § 112 odst. 2 přestupkového zákona, jeho neústavnosti a následným dvou derogačních rozhodnutí Ústavního soudu, jež zakotvili trestnost (dle článku 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod) do správního trestání.

Poslední kapitola diplomové práce se ve své první pasáži zabývá problematikou stavení promlčecí doby a zákonnými důvody pro její využití. V této části se autor dotýká tématu totožnosti skutku a tuto část uzavírá náhledem do právní úpravy *lex specialis*, kde hodnotí další úpravu stavení promlčecí doby vně přestupkového zákona. Druhá pasáž poslední kapitoly se dotýká problematiky přerušení promlčecí doby upravené přestupkovým zákonem. Dále autor v této části naráží na problematiku vad správních aktů, které zevrubně popisuje, jako důvod k ne/přerušení promlčecí doby. V neposlední řadě popisuje roztržitost právní úpravy přerušení promlčecí doby přestupků, jež mají speciální ustanovení i v dalších zákonech, pro které je přestupkový zákon *lex generalis*. Závěrem této práce se autor dotýká mezní doby promlčení přestupků *de lege lata*, a to jak v přestupkovém zákoně, tak v zákonech speciálních, a navrhuje možné změny *de lege ferenda*.

Z metodologického hlediska využívá autor zejména na začátku své práce popis a explanaci, jež lze považovat za stěžejní z hlediska uvedení do tématu. Dále se zaměřuje na souhrn zejména současné právní dikce a soudních rozhodnutí, jež jsou ve sporných bodech podrobeny hlubší analýze. V této práci je využívána taktéž metoda komparace, a to zejména s právní úpravou v odvětví trestním. Součástí diplomové práce je taktéž zamyšlení se nad právní úpravou *de lege lata*, zhodnocení jejich nedostatků, a případné navržení právní úpravy *de lege ferenda* v pasážích, kde je *de lege lata* nedostatečná.

1. Čas jako právní skutečnost

Čas je jedním z nejdůležitějších komodit a hledisek lidského života, ovlivňuje veškeré vesmírné aktivity, a je známý lidstvu již od starověku. Žádný systém, natož pak ten právní, se neobejde bez institutů spojujících (právní) následky s uplynutím určitého časového období. Jednou z hlavních charakteristik času jako právně významné skutečnosti je jeho objektivnost, jakožto i naprostá nezávislost na chování subjektů práva. Další charakteristickou vlastností času je jistota v očekávání plnění, neboť uplynutí určitého časového úseku je vždy nezpochybnitelné. Plynutí času v právním prostředí má důsledky zejména pro vznik, změnu či zánik práv a povinností. Samotné plynutí času však může mít právní následky, i pokud není spojené s právním jednáním. Příkladem může být například smrt či nabytí způsobilosti k právům a povinnostem. Právní následky s plynutím času však jsou většinou spojené s právním jednáním. Tyto právní následky mohou být jak právní, tak protiprávní činy, a mohou být vykonány jednáním jak komisivním, tak omisivním.¹

Nejvyšší soud judikoval, že „*Čas jako právní skutečnost může být ve vztahu k určité právní události vymezen počátkem, koncem nebo dobou trvání. Doložením času se rozumí stanovení budoucí jisté události, na které závisí vznik, změna nebo zánik nějakého právního následku. Podle toho se rozeznává dies a quo, tj. den (čas), od kterého právní následek vzniká, nebo dies ad quem, tj. den (čas), kterým právní účinky končí. Obecným pravidlem počítání času v této souvislosti je pravidlo, podle kterého vzniká-li v určitý den právo nebo povinnost, vzniká zpravidla počátkem tohoto dne a zaniká-li, pak zpravidla zaniká koncem dne.*“² Nejvyšší soud tak na základě literatury³ určil vymezení času k určité právní události jako počátkem, koncem nebo dobou trvání. Příkladem vzniku, změny či zániku práv a povinností spojených s plynutím času může být uplynutí smlouvy o výpůjčce, čímž vypůjčitel zanechává právo věc užívat, a naopak mu vznikne povinnost půjčitelovi věc vrátit.

Vzhledem ke skutečnosti, že ať s plynutím času, či s časovým okamžikem je spojen vznik, změna anebo zánik práv a povinností, je nutné s jistotou určit, kdy daný okamžik nastává. Právní teorie proto rozdělila počítání času do kategorií podle jejich trvání, a to na časová rozmezí podle hodin, minut či sekund, podle počtu dnů, týdnů, měsíců, anebo let.

¹ WEINHOLD, Daniel. *Promlčení a prekluze v soukromém právu*. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 3, ISBN 978-80-7400-576-3.

² Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 29 Cdo 1728/2007 ze dne 28. 5. 2009.

³ Nejvyšší soud se inspiroval například ELIÁŠ, K. a kolektiv. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. Praha: Linde Praha a. s., 2008. s. 505, ISBN 978-80-7201-6877.

Časové rozmezí, které je určené počtem hodin, minut a sekund, je počítáno od okamžiku, kdy začne, do okamžiku, kdy skončí např. smluvně upravená lhůta 12 hodin k vyplnění dotazníku.

Pokud je časové rozmezí určené počtem dnů, počítá se ode dne, který následuje po dni, kdy došlo k rozhodné skutečnosti, jež určila počátek běhu. Časové rozmezí poté ubíhá po tolik dní, na kolik bylo stanoveno. Příkladem může být lhůta 30 dnů pro vyhotovení občanského průkazu ode dne podání žádosti. Při počítání času platí nevyvratitelná právní domněnka, že pokud je použito určení času na polovinu měsíce, rozumí se tím 15 dní bez ohledu na skutečný počet dní v daném měsíci.

Podle týdnů, měsíců anebo let se časové rozmezí určí tak, že skončí v den, který se datem, či jiným označením shoduje se dnem, od kterého se uvedené rozmezí začne odvíjet.⁴ To znamená, že týdenní lhůta, která začne v úterý 11. července, končí 18. července. V případě, že se jedná o časové rozmezí určené počtem měsíců či let však může nastat situace, že daný den v měsíci/roce neexistuje. V případě měsíčního rozmezí to může být měsíční lhůta od 31. ledna. V případě ročního rozmezí se může jednat o dvouletou lhůtu začínající dnem 29. 2. 2020. V těchto případech skončí lhůty vždy posledním dnem v měsíci.

1.1. Lhůta a doba

Pro počítání času je zásadní rozlišovat pojmy *doba* a *lhůta*. Oba termíny mají společné, že se jedná o časová období, která jsou ohraničená začátkem a koncem. Doba je časový interval, po jehož uplynutí zanikne právo či povinnost bez nutnosti projevu vůle. Uplynutím doby zanikne taktéž samotné právo.⁵ Příkladem doby v českém právním řádu je záruční doba za jakost dle § 2113 a následujících zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*občanský zákoník*“), ve které se prodávající zavazuje, že po určitý čas bude daná věc způsobilá k použití k jejímu obvyklému účelu nebo že si zachová své obvyklé vlastnosti. Uplynutím této doby prodávající, aniž by musel konat, ztrácí odpovědnost za ztrátu jakosti či způsobilosti věci.

Lhůtou se rozumí časový úsek, po který má oprávněný možnost splnit povinnost či se domáhat svých práv. Jestliže tato činnost není v daném časovém intervalu vykonána, nastanou důsledky spojené jejím (ne)využitím. Příkladem lhůty může být lhůta pro odvolání daru, podle § 2072 občanského zákoníku. Dárce může dar odvolat pro nevděk do jednoho roku ode dne, co obdarovaný dárci ublížil, nebo ode dne kdy zjistil o důvodu pro odvolání daru. Pokud tak neučiní, možnost odvolání daru pro nevděk zaniká.

⁴ PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír, a kol. *Občanský zákoník: komentář. 2. vydání*. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck. 2019 ISBN 978-80-7400-747-7 k §605 počítání lhůt a dob.

⁵ Tamtéž.

Ústavní soud ve svém rozhodnutí dovodil, že obecné principy počítání lhůty na dny (tj. pokud konec lhůty připadne na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den) jsou použitelné v celém českém právním řádu.⁶

Současná právní teorie rozděluje lhůty do dvou základních kategorií. Lhůty dělí na (i) procesní a (ii) hmotněprávní, a to podle toho, jaká práva podmiňují. Lhůty se dále dělí na (i) subjektivní a (ii) objektivní.⁷

1.1.1. Lhůty procesní

Lhůta procesní je označení pro typ lhůty, jež má za úkol zejména zabránit průtahům v soudním řízení. Pro procesní lhůty je typické, že zůstávají zachovány i pokud je v poslední den lhůty podání odevzdáno orgánu, který je povinen podání doručit.⁸ Procesní lhůty se rozlišují na (i) zákonné a (ii) soudcovské.⁹

Zákonné lhůty jsou stanovené přímo zákonem. Od zákonných lhůt se soud až na výjimky stanovené zákonem nemůže odchýlit na základě svého rozhodnutí. Typicky se jedná o lhůty propadné, tj. s nedodržením lhůty jsou spojeny procesní důsledky. Soud v případě zákonných procesních lhůt nemá možnost rozhodnout o prodloužení lhůty, avšak v odůvodněných případech může rozhodnout o prominutí jejího zmeškání. Příkladem zákonné procesní lhůty může být lhůta pro podání odvolání. Pokud účastník řízení, který může podat odvolání proti rozhodnutí, ve lhůtě nepodá odvolání alespoň orgánu, který má povinnost podání doručit, lhůta vyprší, a rozhodnutí soudu nabude právní moci. Dalším příkladem zákonné procesní lhůty je přihláška pohledávky do insolvenčního řízení.¹⁰

Pokud není lhůta k provedení úkonu stanovená v zákoně, určuje ji předseda senátu. Soud tento typ lhůty určuje v zákonem předvídaných situacích, jakož i pro hospodárný a rychlý průběh řízení. Délka soudcovské lhůty je určena soudem. Typické pro tento typ procesní lhůty je to, že soud má možnost rozhodnout o jejím prodloužení, a to i po jejím uplynutí. Není však možné tuto lhůtu zkrátit. Soudcovskou lhůtou může být například lhůta pro podání vyjádření, kterou insolvenční soud dává dlužníkovi po podání věřitele.¹¹

⁶ Nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS ČR 33/97 ze dne 17. 12. 1997.

⁷ PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír, a kol. *Občanský zákoník: komentář. 2. vydání*. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck. 2019 ISBN 978-80-7400-747-7 k §605 počítání lhůt a dob.

⁸ Ustanovení § 57 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír, a kol. *Občanský zákoník: komentář. 2. vydání*. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck. 2019 ISBN 978-80-7400-747-7 k §605 počítání lhůt a dob.

¹⁰ SVOBODA Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří a DOLEŽÍLEK, Jiří. *Občanský soudní řád: komentář*. Beckova edice komentované zákony. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-828-3 k §55 Zákonné a soudcovské lhůty.

¹¹ Tamtéž.

1.1.2. Lhůty hmotněprávní

Hmotněprávní lhůta je typ lhůty, která je stanovena hmotným právem, a při jejím uplynutí vzniká, nebo naopak zaniká hmotné právo či hmotná povinnost. Pro hmotněprávní lhůty je příznačné, že úkon musí být danému určenému subjektu doručen nejpozději v poslední den lhůty.

Nejvyšší soud se v rámci své rozhodovací praxe vymežil tak, že „*Hmotněprávní lhůty je typ lhůt, jejichž běh je stanoven zákonem a zpravidla jej nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem. Konec lhůty je absolutní a jejich zmeškání má za následek zánik práva. Tyto lhůty nelze vracet ani prominout.*“¹² Příkladem hmotněprávní lhůty může být výpovědní lhůta v pracovně-právním poměru.¹³

1.1.3. Lhůty subjektivní a objektivní

Počátek běhu subjektivní lhůty k uplatnění nějakého nároku je dán tomu, kdo je protiprávním jednáním jiného subjektu poškozen. Protože se však poškozený nemusí o skutečnosti dozvědět bezodkladně, jelikož druhý subjekt nemusí mít zájem na sdílení informace o svém protiprávním jednání, subjektivní lhůta neběží od okamžiku, kdy k dané právní skutečnosti došlo, ale až od chvíle, kdy se poškozený o této skutečnosti dozvěděl nebo se o ní dozvědět mohl.¹⁴

Objektivní lhůta je typ lhůty, která běží nezávisle na subjektivních okolnostech od okamžiku, kdy došlo ke skutečnosti, která měla za následek její počátek.¹⁵

Zákon zpravidla užívá kombinaci subjektivní a objektivní lhůty. Příkladem může být kombinace subjektivní a objektivní lhůty pro promlčení náhrady škody. Objektivní lhůta pro uplatnění nároku na náhradu škody je 10 let, po uplynutí této lhůty se právo promlčuje nikoliv prekluduje. Pokud se však poškozený dozví o vzniku škody, má lhůtu ve výši tří let na vymáhání náhrady škody ode dne, kdy se o dané škodě dozví. Právo na uplatnění náhrady škody se promlčí uplynutím dřívější z výše uvedených lhůt.¹⁶

1.2. Promlčení a prekluze

Termíny *promlčení* a *prekluze* označují instituty, které sdílí skutečnost, že jejich následek se uskuteční ve chvíli, kdy uplyne časový úsek, aniž by došlo k výkonu určeného právního jednání.

Hlavním znakem, jež rozlišuje promlčení a prekluzi, je oslabení subjektivních práv či právních povinností. Jestli při prekluzi dochází k zániku samotných práv a povinností, při

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 114/2011-58 ze dne 11. 9. 2012.

¹³ Ustanovení § 50 a následující zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ TICHÝ, Luboš. *K subjektivnímu počátku promlčecí doby*. Právní rozhledy 2010, č. 19, s. 703-706.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ Ustanovení § 629 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

promlčení dojde k oslabení těchto práv a povinností, které budou nadále trvat, avšak toliko jako naturální obligace, tj. nebude možné je vymáhat u soudu, bude-li vznesena námitka promlčení.¹⁷

1.2.1. Promlčení

Promlčení je následek marného uplynutí stanoveného časového úseku. Marným uplynutím dochází k oslabení subjektivního práva, a to v tom smyslu, že bude vymahatelné pouze podmíněně.¹⁸ Nejvyšší soud se ve svém rozhodnutí vyjádřil k institutu promlčení v tom slova smyslu, že: „*Podstatou promlčení skutečně není zánik práva, ale jeho závažné oslabení, protože nárok jakožto součást subjektivního práva se stává podmíněným – závisí na tom, zda se povinný subjekt promlčení dovolá. Pokud se tak stane, nárok oprávněného subjektu zaniká, právo se stává nevynutitelným (byť nezaniká a stále existuje) a soud (resp. jiný příslušný orgán) jej nemůže přiznat.*“¹⁹ Z výše uvedeného tedy vyplývá, že dlužník plnit může, a v případě, že plní, nemůže se domáhat vrácení bezdůvodného obohacení, jelikož se o bezdůvodné obohacení nejedná. Pokud však dlužník neplní, věřitel nemá možnost vymoci plnění u soudu, před kterým může dlužník vznést obrannou námitku.

Pro úspěšné naplnění promlčení práva (respektive povinnosti splnit závazek) je nutné vznést námitku promlčení u soudu. Pokud dlužník námitku promlčení nevyužije, soud o dané věci může rozhodnout. V případě, že dlužník namítne promlčení, a soud dojde k závěru, že právo bylo promlčeno, je povinen žalobu věřitele zamítnout.

Příkladem promlčení může být lhůta pro promlčení pohledávky ze zápůjčky. Pokud v zákonné lhůtě dojde k promlčení pohledávky, pohledávka ztrácí vymožitelnost u soudu a stává se z ní tzv. naturální obligace. Pokud tedy dlužník bude po promlčení plnit, věřitel pohledávku nebude muset vracet z důvodu bezdůvodného obohacení, kterým plnění po uplynutí promlčení není.²⁰

1.2.2. Promlčecí lhůta, její běh a počátek

Promlčecí lhůta je časový úsek, během něhož musí oprávněný uplatnit své právo u soudu. Pokud tak oprávněný subjekt neučiní a dojde k marnému uplynutí, a pak se toto právo stane podmíněným.

¹⁷ SVOBODA, Karel. *Námitka promlčení jako procesní institut*. Právní rozhledy Č. 8/2012, 2012, s. 284-287.

¹⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2009 ISBN 978-80-7400-059-1 GERLOCH, Aleš: k *Promlčení*.

¹⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1358/2008 ze dne 28. 4. 2009.

²⁰ LAVICKÝ, Petr a POLIŠENSKÁ, Petra. *Judikatura k rekodifikaci Promlčení a Prekluze*. Praha: Wolters kluwer a.s., 2021, s. 33-34, ISBN 978-80-7478-057-8.

Toto právo poté oslábne, je možné jej uplatnit, ale není možné jej soudně vymoci, pokud dlužník u soudu vznese námitku promlčení.²¹

Základním principem pro běh promlčecí lhůty je kontinuita. Pokud nenastanou zákonem předvídané skutečnosti, které činí věřitel ve snaze domoci se svých práv, promlčecí lhůta po jejím započetí trvá až do jejího konce nezávisle na vůli účastníků.²²

Pro možnost uplatnění promlčení jako institutu práva je imperativní stanovení počátku běhu promlčecí lhůty. V právní teorii promlčecí lhůta začíná ve chvíli, kdy je možné určité právo uplatnit u orgánu veřejné moci, a to toliko u takového orgánu veřejné moci, jehož rozhodnutí bude pro účastníky řízení závazné.²³

1.2.3. Prekluze

Prekluze je taktéž následkem marného uplynutí časového úseku. Marným uplynutím však dochází k úplnému zániku práva ze zákona. Soud k prekluzi přihlíží z úřední povinnosti.²⁴ Plnění závazku ze strany dlužníka zakládá možnost požadovat vrácení poskytnutého plnění z důvodu bezdůvodného obohacení.²⁵ Jelikož se jedná o větší zásah do soukromých práv jednotlivce, prekluze se v právním řádu využívá tam, kde je zákonem výslovně stanovena. K tomuto se vyjádřil i Ústavní soud, který stanovil, že „Závažnost následků prekluze práva podle ustáleného výkladu Ústavního soudu vyžaduje, aby sankce zániku práva byla v příslušné právní normě výslovně vyjádřena. Platí-li tato zásada pro normy obsažené v hmotněprávních předpisech, tím spíše musí platit pro právní normy obsažené v předpisech procesněprávních.“²⁶ Významným na tomto rozhodnutí je zejména stanovení nutnosti výslovného vyjádření prekluze jak v hmotněprávních, tak v procesněprávních předpisech. To je významné především z hlediska právní jistoty, stejně jako z hlediska zákonnosti. Zánik práva ze zákona je velmi významným zásahem do práv jednotlivce, a proto je na místě, aby platila pro zákonodárce přísnější pravidla pro využití tohoto institutu.

Ústavní soud se k institutu prekluze dále vyjádřil tak, že „Institut prekluze využívají prakticky všechna odvětví právního řádu. Lze se s ním setkat v právu soukromém (např. prekluze

²¹ Tamtéž.

²² WEINHOLD, Daniel. V: WEINHOLD, Daniel. *Promlčení a prekluze v soukromém právu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 151, ISBN 978-80-7400-576-3.

²³ WEINHOLD, Daniel. *Promlčení a prekluze v soukromém právu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 61, ISBN 978-80-7400-576-3.

²⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009 ISBN 978-80-7400-059-1. FIALA, Josef. *Prekluze*.

²⁵ WEINHOLD, Daniel. *Promlčení a prekluze v soukromém právu*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, bod 14.1. s. 183 ISBN 978-80-7400-576-3.

²⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 300/06 ze dne 26. 7. 2006

práv plynoucích z odpovědnosti za vady při prodeji zboží v obchodě; viz § 626 odst. 1 ObčZ), ale též v právu veřejném (např. zánik nároku na vrácení, popřípadě náhradu částek vyplacených neprávem nebo ve vyšší výši, než náležely podle § 118a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení). Předmětem prekluze může být nejen majetkové právo, ale též možnost učinit určitý procesní úkon (v této souvislosti se používají prekluzivní lhůty za účelem zavedení určitých prvků koncentrace řízení). Ze širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají také samozřejmé obsahové rozdíly; přesto však vždy zůstávají určité znaky společné, bez nichž by již nebylo možno o prekluzi vůbec hovořit. Mezi ně lze v první řadě počítat konstrukci prekluze, založenou na dvou právních skutečnostech: na uplynutí doby a na neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva. Konečně za společný rys prekluze lze považovat i to, že k ní má orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti; tento požadavek je logickým důsledkem závažnosti následků, které jsou s prekluzí spojeny. Účelem jakéhokoliv procesu nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu.“²⁷ Prekluze se objevuje například v daňovém řádu, kde správce daně má prekluzivní lhůtu tří let, ve které je oprávněn stanovit daň či ji modifikovat. Po uplynutí této lhůty již právo stanovit či modifikovat daň zaniká ze zákona a není možné lhůtu obnovit.²⁸

1.2.4. Prekluzivní lhůta, její běh a počátek

Prekluzivní lhůta je časový úsek, během něhož musí oprávněný uplatnit své právo u soudu. Pokud tak oprávněný neučiní, dojde k marnému uplynutí lhůty. Toto právo poté ze zákona zanikne a není možné jej uplatnit. Není nutné namítat prekluzi práv, soud k prekluzi přihlíží z úřední povinnosti.

Pro začátek a běh prekluzivní lhůty platí obecně stejná pravidla, jako pro počátek a běh lhůt promlčecích, pokud zákon nestanoví jinak.²⁹

1.3. Pojmová disparita mezi soukromoprávním a veřejnoprávním pojetím promlčení

Při rozebírání pojmů institutu promlčení je nutné zmínit skutečnost, že tento pojem má jiný význam v právu soukromoprávním,³⁰ a právu veřejnoprávním. Soukromoprávní význam již byl zde popsán výše. Literatura, která se zabývá veřejným právem však uvádí, že pojem promlčení

²⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1169/07 ze dne 26. 2. 2009.

²⁸ Ustanovení § 148 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Ustanovení § 654 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ Ustanovení § 609 a následujících zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

v tomto odvětví může mít také význam, jež se od toho soukromoprávního může lišit. Veřejnoprávní úprava je zaznamenána zejména jako:

- a) Úprava náhrady škody v soukromoprávním významu, kde předpis veřejného práva speciálně upravuje zánik soukromoprávního nároku.³¹
- b) Zánik deliktní odpovědnosti. Promlčení zde definuje v situaci, že došlo k porušení chráněných společenských vztahů. Tak došlo ke vzniku odpovědnosti za daný delikt (pokud nedojde k situacím, jež by vylučovaly protiprávnost daného činu, k tomu okolnosti vylučující protiprávnost, jako například krajní nouze, nebo svolení poškozeného, uvedené jak v trestním zákoníku, tak v přestupkovém zákoně). Zánik odpovědnosti zde postihuje vztah mezi státem, který má možnost autoritativně rozhodnout o právech a povinnostech pachatele, a samotným pachatelem.³² Státu v tomto případě nemusí reálně vzniknout škoda, vymáhán je společenský zájem na potrestání pachatele. Takto je promlčení upraveno zejména ve věcech správního práva trestního a správního trestání, například v trestním zákoníku, nebo přestupkovém zákoně.³³ Tato práce je zaměřena především na tento význam, a v další části této práce bude institut promlčení využíván v této konotaci.
- c) Zánik oprávnění správního orgánu činit vůči subjektům. příkladem může být promlčení výkonu rozhodnutí peněžitých pohledávek v přestupkovém řízení. Výkon rozhodnutí o uložení pokuty není v přestupkovém zákoně upraven. Výkon rozhodnutí peněžitých pohledávek se tak bude řídit *lex generalis*, kterým bude zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, který však odkazuje³⁴ na zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, jež upravuje exekuci vydáním exekučního příkazu.³⁵ Promlčení oprávnění orgánu vymáhat je zde upravena v § 160 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.³⁶ Na demonstrovaném případě je zřejmé, že zákonodárce v tomto případě

³¹ Například § 206, § 207 a § 208 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, které upravují pravidla promlčení nároků vyplývajících ze služebního vztahu.

³² PRŮCHA, Petr. *K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání*. Roč. XLVIII, č. 1-2/2014, 2014, s. 16-19, ISSN 0139-6005.

³³ Ustanovení § 34 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů a například § 31 přestupkového zákona.

³⁴ Ustanovení § 106 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jež stanovuje, že: „Pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění se uplatní postup pro správu daní.“

³⁵ Ustanovení § 178 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ Daň nelze vybrat a vymáhat po uplynutí lhůty pro placení daně, která činí 6 let. Lhůta pro placení daně začne běžet dnem splatnosti daně.

označuje tento institut nesystematicky, když ten je konkrétně označován jak termínem promlčení, tak termínem prekluze.³⁷

Pojmová disparita a rozdělení mezi soukromoprávním a veřejnoprávním významem (byť se dle názoru autora nelze dopracovat k jednoznačnému termínu veřejnoprávní promlčení, jelikož jak je již uvedeno výše, může v jednotlivých případech obsahovat jiný či pozměněný význam) může činit nemalé potíže v interpretaci pro jeho adresáty. Určitým návodným postupem se snažil adresátům norem pomoci Krajský soud v Ústí nad Labem, jež uvedl že: „*O promlčení (v soukromoprávním smyslu) se v předpisech veřejného práva jedná pouze tehdy, pokud takový předpis v rámci ustanovení pojednávajících o promlčení stanoví, že správní orgán přihlíží k promlčení jen k námitce účastníka řízení. Pokud takovéto ustanovení veřejnoprávní předpis neobsahuje, je tím de facto míněna prekluze, ke které správní orgán přihlíží z úřední povinnosti.*“³⁸

1.4. Překážky běhu promlčení a jejich lhůty

Během trvání běhu promlčení mohou nastat skutečnosti, které mají vliv na běh promlčecí lhůty, a to stavení a přerušování běhu promlčecí lhůty. Tyto skutečnosti musí být stanovené zákonem.

1.4.1. Stavení

O stavení promlčecí lhůty lze hovořit, pokud nastane taková skutečnost, že promlčecí lhůta začne a v jejím průběhu nastane zákonem předvídaná překážka, po jejíž trvání promlčecí lhůta „stojí“. Promlčecí lhůta se staví na časový úsek, po který daná překážka trvá. Ve chvíli, kdy překážka skončí, promlčecí lhůta pokračuje, jako by zastavena nebyla.³⁹ Příkladem může být stavení lhůty při ztrátě způsobilosti být účastníkem řízení nebo jednat před soudem, nebo bylo rozhodnuto, že účastník musí být zastoupen. Po dobu, kdy účastník nemá způsobilost nebo zastoupení, mu promlčecí lhůta neběží, opět začne běžet až ve chvíli, kdy daná překážka odpadne. Když překážka odpadne, lhůta dále běží od okamžiku zastavení, nezačne-li běžet lhůta nová.⁴⁰

1.4.2. Přerušování

Přerušování promlčecí lhůty je situace v rámci, které po přerušování již probíhající promlčecí lhůty zákonem předvídanou skutečností dojde namísto k pokračování běhu lhůty již započaté k běhu promlčecí lhůty zcela nové.⁴¹

³⁷ ŠULC, Lukáš. *Promlčení odpovědnosti za přestupky*. Diplomová práce. V Praze: Právnická fakulta univerzity Karlovy, 2022, s. 8.

³⁸ Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 Ca 201/2006-22 (1240/2007 Sb. NSS) ze dne 12. 3. 2007.

³⁹ Mgr. Bc. Adam Ptašník, Ph.D. *Studijní materiály předmětu PrF: MV926K*. Kapitola 1 Počítání času, s. 1-4.

⁴⁰ Ustanovení § 56 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Mgr. Bc. Adam Ptašník, Ph. D. *Studijní materiály předmětu PrF: MV926K*. Kapitola 1 Počítání času, s. 1-4.

Nová promlčecí lhůta tak tedy není zkrácena o časový úsek, který již uběhl ve lhůtě předcházející. Příkladem přerušení promlčecí lhůty a začátku běhu lhůty nové je uznání dluhu. Pokud dlužník uzná svůj dluh, promlčí se právo k jeho vymáhání za 10 let ode dne, kdy k uznání dluhu došlo. Pokud si však dlužník v uznání stanoví dobu, do které dluh splatí, právo k vymáhání se promlčí za 10 let od posledního dne stanovené doby.⁴² Jak je zjevné, po uznání dluhu začíná běžet nová desetiletá lhůta a není důležité, jak dlouho plynula lhůta předešlá.

⁴² Ustanovení § 639 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

2. Uplynutí promlčecí doby v přestupkovém zákoně jako důvod zániku odpovědnosti

Po spáchání přestupku mohou nastat skutečnosti, které mají za následek zánik odpovědnosti pachatele. Tyto skutečnosti se také někdy označují jako negativní podmínky odpovědnosti, jelikož pokud dojde k jejich naplnění, pachateli, případně jeho právnímu nástupci, navždy zaniká právní odpovědnost za spáchání přestupku.⁴³

2.1. Odpovědnost za správní delikt

Termínem odpovědnost za správní delikt je označen druhotný vztah mezi subjektem veřejné správy a samotným pachatelem. Obsahem takové odpovědnosti jest povinnost strpět uložení správního trestu, případně splnit povinnost z něj vycházející na straně pachatele, jakož i povinnost správního orgánu tento trest (či ochranné opatření) za správní delikt spáchaný pachatelem uložit. Tento (hmotněprávní) vztah vzniká již samotným spácháním správního deliktu.⁴⁴

Odpovědnost za správní delikty lze však uplatnit toliko v případě, že jsou splněny veškeré podmínky, jež jsou stanoveny zákonem. Jak již bylo uvedeno výše, zákon taktéž může stanovit podmínky, za kterých k odpovědnosti nedochází. K zániku odpovědnosti dochází v důsledku okolností, jež nastaly až po spáchání správního deliktu. Pokud by tomu tak nebylo, nejednalo by se o zánik odpovědnosti, ale o zánik trestu (v případě, že by k dané okolnosti došlo až po pravomocném uložení trestu) nebo okolnosti vylučující protiprávnost (za situace, kdy již v době páchaní daná aktivita nemá pojmové znaky deliktu).⁴⁵

K naplnění podmínek zániku odpovědnosti (resp. negativních podmínek odpovědnosti) mají z úřední povinnosti přihlížet správní orgány. Pokud tak neučiní, a věc projedná, bude následné rozhodnutí nezákonné. Nejvyšší správní soud toto dovodil ve svém rozhodnutí, v němž uvedl: „*Jestliže správní orgán nezastavil řízení o přestupku přesto, že odpovědnost za přestupek zanikla [§ 76 odst. 1 písm. f) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích], jedná se o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], k němuž soud přihlédně z úřední povinnosti.*“⁴⁶

Tento judikát je dle názoru autora klíčem k dovození hmotněprávní povahy tohoto institutu, a jak již bylo zmíněno výše, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem se vyjádřil

⁴³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 227, ISBN 978-80-7502-612-5.

⁴⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 7-12, ISBN 978-80-7400-456-8.

⁴⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 367, ISBN 978-80-7400-456-8.

⁴⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. As 57/2004-39 ze dne 15. 12. 2005.

k veřejnoprávnímu institutu promlčení, který byl definován zejména tím, že veřejnoprávní předpis neobsahuje nutnost „*přihlásit se*“ k námitce promlčení, a správní orgán má povinnost přihlížet k ní z úřední povinnosti. Autor za to, že tyto právní termíny jsou natolik propojené, že obecná teoretická východiska budou v tomto případě platná na oba termíny, a to i v případě, že výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu je vázán na předchozí právní úpravu přestupkového zákona.

Představuje skutečnost, že správní orgány mají povinnost přihlížet z úřední povinnosti k naplnění podmínek zániku odpovědnosti dostatečný právní rámec k využití? Dle názoru autora této ano, jelikož má za to, že základním rysem veřejné správy by měla být správa pro veřejnost. Toto je ostatně vyjádřeno již v Ústavě, kde je stanoveno, že „*státní moc slouží všem občanům*“.⁴⁷ V případě, že by byla situace opačná, a správní orgány by neměly povinnost *ex officio* přihlížet k negativním podmínkám odpovědnosti, samy správní orgány by byly zahlceny námitkami účastníků řízení, že k zániku odpovědnosti již došlo, a s takovými to by se musely procesně vypořádat, a tedy se samy zahlcovat. Skutečnost, že tak správní orgány mají činit samy, již z úřední povinnosti, je tedy dle autora šikovným způsobem, jak si správní orgány ulehčují své fungování.

Zánik odpovědnosti za přestupek ovšem není spjat se zánikem protiprávního jednání jako takového. Takové jednání je možné postihnout zejména z následků, které nejsou v trestní rovině, ale objevují se zejména v rovině soukromoprávní. Příkladem je zejména možnost uplatnit odpovědnost za škodu.⁴⁸

Ustanovení § 29 přestupkového zákona výslovně upravuje jednotlivé důvody zániku odpovědnosti za přestupek, a to:

- a) uplynutí promlčecí doby,
- b) smrtí fyzické osoby,
- c) zánikem právnické osoby, nemá-li právního nástupce, nebo
- d) vyhlášením amnestie.

Důvodová zpráva k tomuto zákonu je označuje jako „*okolnosti, které nastanou po spáchání přestupku, ale dříve, než je o něm pravomocně rozhodnuto. Je nutno je odlišit od okolností vylučujících protiprávnost, kdy se o přestupek vůbec nejedná.*“⁴⁹ Pokud k zániku odpovědnosti dojde již před zahájením řízení, správní orgán nesmí řízení zahájit, musí dle § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona věc usnesením odložit. Jiný postup nastane v případě, pokud k zániku

⁴⁷ Článek 2 odst. 3 Ústavy České republiky.

⁴⁸ PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 227, ISBN 978-80-7502-612-5.

⁴⁹ VLÁDA. *Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. O odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Praha. 2015, k § 29 přestupkového zákona.

odpovědnosti dojde až po zahájení řízení. Správní orgán je poté povinen řízení dle § 86 odst. 1 písm. h) přestupkového zákona usnesením zastavit.

Zánik odpovědnostního vztahu smrtí fyzické osoby je dán zásadou individuální odpovědnosti za spáchání přestupku. Fyzická osoba odpovídá toliko za své jednání, a není možné, aby odpovídala za následky jednání osoby jiné. Odpovědnost za přestupek, stejně tak jako povinnost uhradit pravomocně uloženou pokutu, je tedy neoddělitelně spjata s danou fyzickou osobou a nepřechází na právní nástupce.

Zánik odpovědnosti za přestupek zánikem právnické osoby je dán pouze pokud právnická osoba nemá právního nástupce. Pokud má právnická osoba právního nástupce, který přechází do všech práv a povinností původce (univerzální sukcese), přechází na něj odpovědnost za přestupek. Pokud má právnická osoba více právních nástupců, přechází odpovědnost na všechny, jako by samotný přestupek spáchali oni.

Vyhlášení amnestie je dalším důvodem zániku odpovědnosti. Amnestii podle § 104 přestupkového zákona ve věcech přestupků uděluje prezident republiky s kontrasignací vlády, amnestie nabývá účinnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů. Prezident republiky má možnost využít amnestii ve formě (i) abolice [§104 odst. 2 písm. a)], (ii) agraciace [§ 104 odst. 2 písm. b)] a (iii) rehabilitace [§104 odst. 2 písm. c)].⁵⁰

Srovnáním s právní úpravou zániku odpovědnosti za trestné činy vyplývá, že přestupkový zákon nezná jako důvod zániku odpovědnosti účinnou lítost. Účinná lítost je v trestním zákoníku upravena v § 33 jako „*trestní odpovědnost za trestné činy (...) zaniká, jestliže pachatel dobrovolně a) škodlivému následku trestného činu zamezil nebo jej napravil, nebo b) učinil o trestném činu oznámení v době, kdy škodlivému následku trestného činu mohlo být ještě zabráněno; oznámení je nutno učinit státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, voják může místo toho učinit oznámení nadřízenému.*“⁵¹ Smyslem účinné lítosti je hlavně odstranění či alespoň snížení škodlivých následků trestných činů, čímž dochází ke zvýšené ochraně společenských zájmů a hodnot. Zákonodárce toto staví nad trestní stíhání.

Přestupkový zákon sice neobsahuje účinnou lítost jako důvod pro zánik odpovědnosti za přestupek, avšak napomáhání k odstranění škodlivého následku přestupku, dobrovolné nahrazení způsobené škody či oznámení přestupku správnímu orgánu a napomáhání při jeho

⁵⁰ PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 236-244, ISBN 978-80-7502-612-5.

⁵¹ Ustanovení § 33 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

objasňování jsou brány jako polehčující okolnosti, ke kterým správní orgán přihlíží podle § 39 písm. c) a písm. d) přestupkového zákona.⁵²

Speciální zákony k zákonu přestupkovému si mohou důvody k zániku odpovědnosti stanovit odlišně. Příkladem může být zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, který stanovuje v § 49 odst. 1, že: „*Odpovědnost za přestupek také zaniká, jestliže jde o přestupek podle § 47 odst. 3 písm. b) a pachatel oznámil správci cla nesprávnost v jím podaném prohlášení nebo oznámení podle přímo použitelného předpisu Evropské unie a poskytl veškerou součinnost k opravě tohoto prohlášení nebo oznámení; to neplatí v případě, že nesprávnost měla vliv na výši stanoveného cla a nebyla oznámena správci cla do 60 dnů po právní moci rozhodnutí, kterým je ukončeno celní řízení.*“

Lze si proto klást otázku, zda jsou důvody pro zánik odpovědnosti přestupkovým zákonem dostatečně jasně a zřetelně upraveny. Autor se domnívá, že nikoli, jelikož jejich výčet v přestupkovém zákoně by měl být absolutně taxativní. Poté by totiž nemohlo docházet k situacím, že by si speciální zákony upravovaly, přidávaly anebo dokonce vylučovaly důvody pro zánik odpovědnosti, což by přispělo k přehlednosti pro občana, pro kterého je primárně tento předpis určen. Autor si je sice vědom argumentu specifičnosti odvětví, ale dle jeho názoru by v tomto případě měla převážet důvěra jednotlivce v právní řád a princip přehlednosti. Dále má autor za to, že není žádoucí takto obecné principy upravovat ve speciálních zákonech.

Autor rovněž zastává názor, že by účinná lítost měla být upravena jako další možný způsob zániku odpovědnosti. Argumentem pro vznik této úpravy lze hledat v jiných právních odvětvích, kde účinná lítost již funguje.⁵³ Se zánikem odpovědnosti přestupkový zákon již pracuje jako s polehčující okolností. Správní orgán by si mohl sám „odlehčit agendu“, kdyby nemusel vydávat z materiálního hlediska nadbytečné rozhodnutí. Autorovi dává smysl zavést tento důvod k zániku odpovědnosti z důvodu stanovení možnosti pro jednotlivce, který se snaží zákonem stanovenými podmínkami odstranit svou vinu.

2.2. Terminologický rozbor promlčecí doby uvedené v přestupkovém zákoně

Jedna z důležitých otázek, na které autor musí poukázat v souvislosti s promlčecí dobou uvedenou v přestupkovém zákoně, je, zdali přestupkový zákon instituuje (z terminologického hlediska) promlčecí (z hlediska čistě terminologického se jedná spíše o „časový úsek“ prekluzivní, k tomu

⁵² PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 225, ISBN 978-80-7502-612-5.

⁵³ Tento institut je funkční například v § 33 trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

Kapitola 2.3. odstavec první) lhůtu anebo dobu. Zákonodárce sám tuto problematiku v zákoně neřeší, a v důvodové zprávě k přestupkovému zákonu pracuje jak s termínem *doba*, tak s termínem *lhůta*.⁵⁴ Někteří autoři užívají termínu lhůta, aniž by tento termín obhájili.⁵⁵ Naopak jiní autoři zase užívají toliko termínu promlčecí doba.⁵⁶

Autor této diplomové práce se domnívá, že v přestupkovém zákonu je vyjádřen časový úsek, jež znázorňuje plynutí času, přičemž právní následky (zánik odpovědnosti za přestupek) spojuje až s jeho uplynutím, nejedná se tedy o lhůtu k provedení úkonu v rámci procesního práva, tudíž se dle jeho názoru jedná o promlčecí dobu.⁵⁷

2.3. Vymezení promlčecí doby v zákoně o přestupcích

Pokud uplyne delší časový úsek od spáchání přestupku, snižuje se jak význam jeho stíhání, tak i možnost jeho řádného a úspěšného dokazování, čímž samotné stíhání přestává plnit svou společenskou funkci. Jak již bylo uvedeno výše, k naplnění podmínek zániku odpovědnosti mají povinnost přihlížet správní orgány z úřední povinnosti. Tuto povinnost mají správní orgány i pro uplynutí promlčecí doby. Jak je z výše uvedeného patrné, z hlediska právní teorie, viz Kapitola 1 této práce, se jedná spíše o dobu prekluzivní nežli promlčecí. K této skutečnosti se vyjadřuje i důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, kde je uvedeno: „*Pro upřesnění je nutno podotknout, že terminologicky se de facto jedná o prekluzivní, a nikoli promlčecí lhůtu. Přihlíží se k ní z úřední povinnosti (tedy nikoli na základě námítky účastníka řízení) a jejím uplynutím odpovědnost za přestupek zaniká. Nicméně v souladu s běžně užívanou terminologií v trestním právu hmotném, v němž se také hovoří o promlčení trestní odpovědnosti (§ 34 a násl. trestního zákoníku), se upřednostnilo zachování tohoto pojmosloví.*“⁵⁸ Tato argumentace se jeví jako rozumný důvod. Stejným argumentem by však šlo odůvodnit změnu užívaného pojmosloví změnou v trestním zákoníku na lhůtu prekluzivní. Autor je toho názoru, že by z hlediska právní jistoty a uchopitelnosti práva širokou veřejností k této změně dojít mělo. Na druhou stranu, tento nedostatek právní úpravy

⁵⁴ VLÁDA. *Důvodová zpráva k zákonu č.250/2016 Sb. O odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Praha. 2015 k § 30 přestupkového zákona.

⁵⁵ KUCEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. 2. aktualizované vydání. Komentátor. Praha: Leges, 2017, s. 181, ISBN 978-80-7502-211-0.

⁵⁶ BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip a ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer a.s., 2022, s. 171 a následující, ISBN 978-80-7676-419-4.

⁵⁷ Shodně například GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 53, ISBN 978-80-7400-948-8.

⁵⁸ VLÁDA. *Důvodová zpráva k zákonu č.250/2016 Sb. O odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Praha. 2015 k § 30 přestupkového zákona.

de lege lata rozhodně nelze označit jako velmi závažný, a tato změna by měla být spíše jako doporučení možného nikoliv nutného.

Účelem stanovení doby, po kterou je možné zjišťovat a prokazovat, je přimět správní orgány k jednání od okamžiku, kdy získají dostatečné informace pro předběžné právní posouzení věci. Tím je tvořen zejména tlak na povinnost správních orgánů rozhodnout bez zbytečných průtahů, stejně tak jako soulad s principem právní jistoty⁵⁹ a rychlosti řízení⁶⁰.

Cílem vytvoření obecné doby pro zjišťování a prokazování přestupků bylo primárně sjednotit předchozí právní úpravu, která byla v rámci jiných zákonů týkajících se správních deliktů roztržštěná, a vytvořit obecný rámec výpočtu promlčení, který se ovšem ve speciálních zákonech může lišit.

Za velmi významnou z hlediska praxe lze považovat otázku, zda promlčení přestupku je hmotněprávním, či procesněprávním institutem. O rozdílu mezi těmito již bylo výše pojednáno. Do této otázky se ve značné míře zapojil Ústavní soud ČR, a to hned několika judikáty. Prvním, a zároveň nejstarším judikátem, který v této otázce stojí za zmínku, je náleží ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. Ús 19/93, který uvedl: „*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. Argument, že je promlčení institutem hmotného práva trestního není pro posouzení věci podstatný nejen proto, že je trvalým předmětem sporu trestně-právní dogmatiky a v některých jiných demokratických státech je chápán převážně jako procesně-právní institut, ale především proto, že Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a základní konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina základních práv a svobod v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán) a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat. V důsledku toho předpisy o promlčení a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný stíhán nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny.*”

Výše uvedený závěr soudu je literaturou hojně kritizován.⁶¹ Ostatně i sám Ústavní soud ve dvou derogačních nálezech se od tohoto názoru sám odchýlil, když posuzoval ústavnost

⁵⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 947/09 ze dne 17. 3. 2010.

⁶⁰ Tato zásada je uvedena v § 6 odst. 1 správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ K tomu například GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 55, ISBN 978-80-7400-948-8.

§ 112 odst. 2 přestupkového zákona. K těmto rozhodnutím a samotné problematice se bude tato práce věnovat v kapitole 3.2.

Promlčecí doba je dle názoru autora této práce v přestupkovém zákoně definována jako hmotněprávní institut, když má za to, že je tomu, v souladu s literaturou⁶², pouhou komparací s trestním právem, kde je promlčení trestní odpovědnosti hmotněprávním institutem a kde je v promlčení zjevná podobnost, je možné toto určit. Avšak, považuje za nutné sdělit, že tento (dle jeho názoru hmotněprávní) institut má velmi závažné důsledky i v rovině procesního práva. Nadto, zákonodárce sám v přestupkovém zákoně uvedl promlčení odpovědnost za přestupky do „*hmotněprávní*“ druhé části (základy odpovědnosti za přestupek), a nikoli do procesněprávní části následující. Promlčení samotné také vede k zániku trestnosti, a ne k překážce řízení. S tím souvisí, že k hmotněprávní promlčecí době se přihlíží z úřední povinnosti, k čemuž při projednání přestupků dochází.

Stanovení promlčecí doby jako jedním ze způsobů zániku odpovědnosti lze vidět jednoznačně jako dobrý a velmi jasně a zřetelně seznatelný institut, jež dle názoru autora (až na výjimku pojmosloví uvedenou výše) není nutné měnit, aby poskytoval „lepší“ právní rámec ochrany.

⁶² Srovnej SOLNAŘ, Vladimír; FENYK, Jaroslav a CÍSAŘOVÁ, Dagmar. *Základy trestní odpovědnosti: systém českého trestního práva*. Vyd. 1., (Jako Základy trestní odpovědnosti vyd. 2.). Praha: Orac, 2003, s. 445, ISBN 80-861-9974-6. Dále také VAICOVÁ, Natálie. *Promlčení trestní odpovědnosti prizmatem čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod*. Trestněprávní revue 2022, 1/2022, s. 40.

3. Délka promlčecí doby v přestupkovém zákoně

Délka promlčecí doby je v přestupkovém zákoně stanovena v § 30, ve kterém uvádí „*promlčecí doba činí: a) 1 rok, nebo b) 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.*“ Hlavním kritériem, které má rozlišovat délku promlčecí doby, je tedy závažnost přestupku, která je vyjádřena primárně výší hrozícího trestu. Formálním znakem je horní sazba hranice pokuty. Pokud výše pokuty, která je stanovena speciálním zákonem, nedosáhne 100 000 Kč, uplatní se jednoletá promlčecí doba.⁶³

Jak již bylo uvedeno výše, úprava přestupkového zákona zjevně koreluje s úpravou promlčecí doby v trestním zákoníku, který v § 34 upravuje promlčecí dobu pro zánik odpovědnosti za trestný čin. Proximita úpravy přestupkového zákona s trestním zákoníkem byla zákonodárcem žádoucí, a primárně z důvodu souladu s trestní terminologií se v přestupkovém zákoně hovoří o promlčecí době, přičemž, jak již bylo stanoveno výše, správným termínem by v tomto případě bylo hovořit o době prekluzivní.

3.1. Diferenciace dle typové závažnosti přestupku

Lex specialis k přestupkovému zákonu ovšem nemusí mít u jednotlivých přestupků pokutu, která by byla vyjádřena pevně stanovenou částkou. Mohou mít podobu stanovenou například výší obratu či nepřiměřeného prospěchu. Příkladem může být pokuta ve výši 3-6 % aktiv podle zákona o účetnictví.⁶⁴ V takovémto případě bude promlčecí doba ve výši 1 roku, neboť nebude naplněna hypotéza v § 30 písm. b) přestupkového zákona.

K tomuto názoru dospěl Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí, když stanovil, že „*Tam, kde zvláštní zákon nestanoví horní hranici sazby pokuty ve výši 100 000 Kč, ale pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z nějaké předem nejasné částky), uplatní se promlčecí doba kratší, a to jednoletá [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Jinak tomu bude např. U alternativně stanovené pokuty, nebo u pokuty sice procentuálně vyjádřené, limitované však horní hranicí sazby alespoň ve výši 100 000 Kč.*“⁶⁵ Soud zde postavil předvídatelnost zákona před možnost správních orgánů postihovat složité věci v případě, že zákon nestanovuje výši pokuty pevně stanovenou částkou. Tímto výkladem Nejvyšší soud fakticky zkrátil promlčecí dobu. Není však bez zajímavosti, že Nejvyšší soud zde sám vytvořil další kategorii pokut, a to pokuty sice procentuálně vyjádřené, avšak limitované horní hranicí sazby alespoň ve výši 100 000 Kč.

⁶³ PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 228, ISBN 978-80-7502-612-5.

⁶⁴ Ustanovení § 37 odst. 1 písm. a) až d), nebo e) až k) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Afs 72/2020-76 ze dne 25. 9. 2020.

Dle názoru autora je tento výklad, který je taktéž podporován judikaturou, odbornou literaturou a Ministerstvem vnitra správný, avšak nepraktický, když rozumí a souhlasí s názorem, který poukazuje na hypoteticky jiné promlčecí doby u stejného přestupku na základě jiných majetkových poměrů, či obtíží dokazování horní hranice přestupku z hlediska hodnocení správních orgánů a následné napadnutelnosti jejich hodnocení. Domnívá se však, že správní orgány ve zvláště obtížných přestupkových řízeních budou tlačit na zákonodárce pro změnu velkého množství zákonů, aby promlčecí doba výslovně obsahovala hypotézu obsaženou v § 30 písm. b) přestupkového zákona, nebo alespoň hranici vyjádřenou Nejvyšším soudem uvedenou v předchozím odstavci.

Další možnou situací při zahájení přestupkového řízení může být, že horní hranice pokuty správnímu orgánu není známa, a tato nevyplývá ani z jiných okolností daného řízení. V tomto případě by byla promlčecí doba jednorozhodná. Smyslem této úpravy je právní jistota, kterou bude mít pachatel či další dotčené osoby v řízení ve věci promlčecí doby při zahájení řízení.⁶⁶ Samotná výše uložené pokuty či případ, ve kterém pokuta vůbec nebyla uložena, nemá na délku promlčecí doby vliv.⁶⁷

Představuje rozdělení délky promlčecí doby podle zákonné sazby pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč a zbytkové (jež této hranice nedosahuje) dostatečně jasný rámec pro jeho využití? Dle názoru autora této práce nikoliv, jelikož má za to, že toto rozdělení, ač správné, do dnešní doby není reflektováno ve všech speciálních zákonech. Ve značné řadě zákonů, které se vyznačují poměrnou složitostí, když pokuty za ně mohou dosahovat až řádů milionů korun, tato úprava ještě nebyla reflektována. Toto nutí správní orgány buď složitější případy vůbec nezačínat, nebo je ukončovat v rozporu se zásadou materiální pravdy. Autor práce má za to, že v tomto případě by zákonodárce mohl přejít k větší diferenciaci promlčecích dob v rámci přestupkového zákona.

3.2. Přechodné ustanovení přestupkového zákona

Při bádání ve věci promlčecí doby v rámci přestupkového práva považuje autor za nutné zmínit přechodné ustanovení „nového“ přestupkového zákona. Přechodná ustanovení v závěru zákona slouží jako dočasná pravidla, jež spojují starou a novou právní úpravu.

⁶⁶ JEMELKA, Luboš a VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 247, marg. č. 10. ISBN 978-80-7400-772-9.

⁶⁷ PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 229, ISBN 978-80-7502-612-5.

Přechodné ustanovení, které upravovalo délku a běh promlčecí doby, bylo v přestupkovém zákoně definováno v dnešní době již nechvalně proslulým § 112 odst. 2, kde bylo uvedeno „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.” Jak již vyplývá ze samotné dikce ustanovení, zákonodárce se pokusil stanovit přechodná pravidla, jež by pro vyjádřené případy stanovila promlčecí dobu, jež by byla speciální vůči úpravě časové působnosti stanovené v § 2 odst. 1 přestupkového zákona. Tato úprava dala vzniknout nepravé retroaktivitě⁶⁸, jelikož stanovila, že ustanovení o promlčecích dobách, jež byly v tehdejších zákonech, se nevyužijí, a dojde k využití „nového“ přestupkového zákona. Fakticky by tedy mohlo docházet k situaci, že by retroaktivně mohlo docházet k prodloužení promlčecích dob.

Retroaktivita, nebo také zpětná účinnost právních předpisů právní institut, jež popisuje situace, kdy nově schválený předpis působí do doby, kdy ještě nebyl schválen.⁶⁹ Změna právní úpravy může mít na již stávající právní vztahy různé účinky. Jedním z takovýchto účinků může být ten, že nová právní úprava stávající právní vztahy vůbec neovlivní, a ty se po celou dobu své existence budou řídit právními předpisy, za kterých vznikly. Tato situace nejvíce svědčí právní jistotě a očekávání stran, protože nová právní úprava do již stávajících vztahů vůbec nezasahuje. Další možností je situace, kdy nová právní úprava zasáhne do práv a povinností účastníků stávajících vztahů, ale až od chvíle, kdy se nová právní úprava stane účinnou. Právní nauka toto označuje za nepravou retroaktivitu. Posledním stavem, jež může nastat, je situace, že nová právní úprava zasáhne do již stávajících vztahů takovým způsobem, že je změni již od jejich počátku. Tyto případy se nazývají jako pravá retroaktivita.⁷⁰

Jak již bylo zmíněno, právní nauka rozděluje retroaktivitu na pravou a nepravou. Někteří autoři však tvrdí⁷¹ že není rozhodné rozlišovat na pravou a nepravou retroaktivitou, ale toliko

⁶⁸ GRYGAR, Tomáš. *K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně*. Právní rozhledy 2017, 19/2017, s. 665.

⁶⁹ JEMELKA, Luboš. *Problematika retroaktivity právních předpisů*. 2016. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/article/show-article/problematika-retroaktivity-pravnich-predpisu>.

⁷⁰ TRYZNA, Jan. *Ústavní aspekty intertemporálních ustanovení právních předpisů*. Právní rozhledy 2019, 22/2019, s. 779.

⁷¹ KOUKAL, Pavel, *Předvídatelnost, retroaktivita a zpětné působení práva*. Právník, 2016, č. 3, s. 245. Dále taktéž GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 68, ISBN 978-80-7400-948-8.

na situace, kdy je zpětný účinek práva přípustný, a kdy přípustný není. Tento názor v některých nálezech sdílí i Ústavní soud, jež uvedl, že: „*Takové obcházení základních ústavních principů považuje Ústavní soud za neslučitelné s principem zákazu retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo a práva svobodně volit*“.⁷² V daném nálezu vůbec nehodnotil, o jaký typ retroaktivity se vlastně jedná, toliko že jde o retroaktivitu nepřipustnou.

Tento názor autor nesdílí, jelikož má za to, že mezi těmito instituty panují rozdíly takové intenzity, že je nutné je cíleně rozdělovat. V již citovaném rozhodnutí, odlišným stanoviskem soudce Jan Musil konstatoval, že: „*Neexistuje monolitní pojem retroaktivity, který by opravňoval ke kategorickému vyslovování univerzálních tvrzení. Existuje několik druhů retroaktivity (pravá, nepravá), z nichž každá vyvolává jiné následky*“.⁷³ Rozdělení na pravou a nepravou retrospektivu se objevuje i v zahraničí jako „secondary retroactivity“.⁷⁴

V jiných nálezech Ústavní soud také důsledně rozděluje na retroaktivitu pravou a nepravou, (k tomu „*Pravá retroaktivita zahrnuje dvě situace: 1) stav, kdy nová úprava dává vznik novým právním vztahům před její účinností za podmínek, které dodatečně stanovila, a 2) situaci, kdy nová právní úprava mění právní vztahy vzniklé podle staré úpravy ještě před účinností nového předpisu [srov. TICHÝ, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku, Právník, č. 12, 1984, s. 1104 a násl., citovaný v nálezu ze dne 4. 2. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)]. Pravá retroaktivita nastává, je-li podle pozdější normy posouzeno lidské chování, resp. právní skutečnosti či právní vztahy atd., které se uskutečnily dříve, než tato právní norma nabyla účinnosti (KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208). 37. Podstatou tzv. nepravé retroaktivity (tj. retrospektivy) je, že platnost právních skutečností, vznik právních vztahů a jejich následky, k nimž došlo před účinností nového Pl. ÚS 15/19 10 zákona, se posoudí podle práva dřívějšího, ale trvá-li dříve vzniklý právní vztah i nadále, posoudí se ode dne účinnosti zákona nového podle zákona nového a podle tohoto zákona se posoudí i právní následky dotyčného právního vztahu vzniklé po účinnosti nového zákona (viz KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208; obdobně též BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. Teorie práva, Praha: ASPI. 2003, s. 86). V případě tzv. nepravé retroaktivity (retrospektivy) ve skutečnosti o zpětnou účinnost zákona ani nejde (KNAPP, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 208; GERLOCH, A. Teorie práva. 3. vydání Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 97–99, neboť při ní dochází k úpravě právních vztahů až pro dobu přítomnou či budoucí; o zpětné*

⁷² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. Ús 27/09 ze dne 10. 9. 2009.

⁷³ Tamtéž.

⁷⁴ LAITOS, J. G. *Legislative Retroactivity*. 52 Washington University Journal of Urban Contemporary Law, 1997, roč. 81, s. 84.

*působení práva by šlo, založil-li by předpis právní účinky pro minulost (HANUŠ, L. Důvěra v právo z pohledu nepřipustnosti retroaktivní interpretace právních předpisů. In Právní rozhledy č. 14/2005, s. 519–523).*⁷⁵ Tato nejednoznačnost se proto jeví jako značně problematická.

Při posuzování zásahu nepřímé retroaktivity do právních vztahů veřejné sféry je žádoucí, aby došlo k testu proporcionality mezi veřejným zájmem, a ochranou důvěry v právo u adresátů právních norem.⁷⁶ Toto již deklaroval Ústavní soud, když uvedl, že: *„zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. Ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací.“*⁷⁷

V případě § 112 odst. 2 věty první přestupkového zákona bylo v rámci testu proporcionality postaveno na roveň legitimní očekávání, respektive zklamanou důvěru v právo s veřejným zájmem na potrestání pachatelů přestupku. Ústavní soud prvním derogačním nálezem dovedl promlčení odpovědnosti za přestupek jako součást trestnosti, jež je uvedena v čl. 40 odst. 6 listiny základních práv a svobod⁷⁸ s rozdílem, že *„součástí úpravy promlčení odpovědnosti za přestupek není, jak je tomu u promlčení trestní odpovědnosti, podmínka, že se promlčecí doba přerušuje, spáchal-li pachatel v promlčecí době nový trestný čin, za který je stanoven trest stejný nebo přísnější.“*⁷⁹ Ústavní soud dále stanovil, že úprava § 112 odst. 2 věta první přestupkového zákona je způsobilá být následkem zpřísnění trestnosti, zejména prodloužením promlčecí doby a zároveň přikazuje tuto úpravu využít i na přestupky, jež byly spáchány před účinností nového přestupkového zákona, a tím pádem je v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud se však, vzhledem k rozsahu návrhu Městského soudu v Praze na zrušení části zákona a dikce napadeného zákonného ustanovení, mohl zabývat toliko první větou ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona, a sám k tomuto uvedl, že: *„Po zásahu Ústavního soudu bude § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti znít následovně: „Odpovědnost za přestupek*

⁷⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. 2. 2020.

⁷⁶ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 70, ISBN 978-80-7400-948-8.

⁷⁷ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997.

⁷⁸ Text tohoto článku zní: *„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.“*

⁷⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. 2. 2020.

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.“ Obratu „lhůta podle věty první“ je i po zásahu Ústavního soudu třeba rozumět v původním významu, který mu určil zákonodárce, tj. že jde o lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt. Patří se zdůraznit, že souladem § 112 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přestupky s předpisy ústavního pořádku (např. s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny) se Ústavní soud nemohl v tomto řízení zabývat”.⁸⁰ Bylo tedy pouze otázkou času, než bude zbývající část § 112 odst. 2 Ústavním soudem přezkoumána rovněž.

A příležitost k přezkumu dostal záhy, návrhem Krajského soudu v Praze na zrušení § 112 odst. 2 přestupkového zákona ve znění prvního derogačního nálezu. Tentokrát díky problému znění „zbývající“ části § 112 odst. 2 přestupkového zákona, jež zněl: „*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.*“. Tato právní úprava tedy prakticky neumožňovala využít právní pozdější úpravu, pokud by pro pachatele byla výhodnější, což je v přímém rozporu s (již v předchozím judikátu aplikovaným) čl. 40 odst. 6 Listiny. Ústavní soud dovodil, že „*dospěl-li Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 k právnímu názoru, podle kterého je úprava zániku přestupkové odpovědnosti součástí „trestnosti“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny (v podrobnostech srov. právní závěry uvedené v citovaném nálezu), nelze mít z důvodů výše uvedených pochyb o tom, že aplikace § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky (ve znění uvedeného nálezu) může vést rovněž ke zhoršení postavení pachatele. Jinak řečeno, k porušení čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny dojde i tehdy, když by pachatel byl potrestán za spáchání 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. Ústavní soud proto uzavírá, že § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny.*“⁸¹

S derogací ustanovené § 112 odst. 2 autoru této práce nezbyvá než souhlasit. Autor sice rozumí záměru zákonodárce sjednotit „*lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu a lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt*“ jako promlčecí doby v rámci přestupkového zákona,⁸² nicméně jelikož nedošlo k jejich výslovnému zániku v rámci

⁸⁰ Tamtéž.

⁸¹ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 4/20 ze dne 16. 6. 2020.

⁸² GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 77, ISBN 978-80-7400-948-8.

právního řádu, toliko k jejich „neaplikování“. Derogací tohoto ustanovené však došlo k jejich „zmrtychvstání“. Zákonodárce nešťastnou úpravou taktéž způsobil jeho neústavnost. Pozitivním aspektem celé situace může být vytvoření jasné a jednoznačné judikatury⁸³ ve věci promlčení správní odpovědnosti vzhledem ke všem jeho budoucím právním úpravám.

Otázka, zda představuje derogace § 112 odst. 2 přestupkového zákona jasný a zřetelný rámec pro jeho využití, je dle názoru autora, že ne zcela, když autor rozumí argumentu neústavnosti ve světle zhoršení postavení pachatele, a s tímto se ztotožňuje, ovšem dále podporuje zároveň názor Ústavního soudu k posunutí výkladu promlčecí doby ve správním trestání jako hmotněprávního institutu, a jeho následnou aplikaci na čl. 40 odst. 6 LZPS i v rámci tohoto právního odvětví. Na druhou stranu, má za to, že sjednocení terminologie *lhůt pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu a lhůt pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt* pod jeden termín *promlčecí doba* vnímá jako velice přínosný. Domnívá se tedy, že by stálo za zvážení tuto roztržštěnou úpravu do budoucna sjednotit.

3.3. Promlčecí doba v zákonech speciálních vůči přestupkovému zákonu

Promlčecí doba, jak je uvedena v přestupkovém zákoně, funguje jako obecná právní úprava pro situace, ve kterých speciální zákon nestanovuje promlčecí dobu v jiné výši. Zvláštní zákony vůči přestupkovému zákonu však mohou upravovat jak délku promlčecí doby, tak i skutečnosti, které mohou vést ke stavění nebo i k jejímu přerušení.

Ač bylo, jak je mimo jiné uvedeno výše, cílem přestupkového zákona sjednotit promlčecí dobu pro vytvoření právní jistoty účastníků přestupkového řízení a vytvořit obecný rámec pro postup správních orgánů, nadále existuje značné množství zákonů, které mají zvláštní úpravu promlčecích lhůt.⁸⁴ To je patrné z Tabulky č. 1, která ukazuje jednotlivé speciální úpravy promlčecí doby přestupků ve zvláštních zákonech.

Označení zákona a předmětné ustanovení upravující prekluzivní doby	Délka prekluzivní doby
zákon č.582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (§ 54a odst. 1)	3 roky (mezní 5 let) 5 let u přestupků s horní hranicí pokuty min. 100 000 Kč (mezní 7 let)
zákon č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách (§ 36b odst. 2)	5 let (mezní 8 let)

⁸³ Na Pl. ÚS 4/2020 ze dne 16. 6. 2020 v den vytvoření tohoto komentáře navazují nejméně 2 rozhodnutí Ústavního soudu (ÚS Pl. 114/20 a 23/20) a 14 rozhodnutí NSS (například 5 As 400/2020-49, či 7 As 204/2019-44).

⁸⁴ GRYGAR, Tomáš. *Délka a běh promlčecích (prekluzivních) dob u přestupků – 1. část*. Právní rozhledy 2023, č. 1, s. 1-9.

zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (§ 25e odst. 2)	3 roky (mezni 5 let)
zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance (§ 46e odst. 3)	5 let u přestupků s horní hranicí pokuty min. 1 mil. Kč (mezni 10 let)
zákon č. 38/1994Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem (§ 27a odst. 1)	4 roky (mezni 7 let)
zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičtví (§ 17a odst. 3; § 17b odst. 4)	3 roky u přestupků podle § 17a odst. 1 (mezni 5 let) 5 let u přestupků podle § 17b odst. 1 a 2 (mezni 8 let)
zákon č. 19/1997 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem chemických zbraní (§ 34 odst. 1)	5 let (mezni 8 let)
zákon č. 158/2000 Sb., o vyhledávání, průzkumu a těžbě nerostných zdrojů z mořského dna a o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři (§ 19 odst. 1)	5 let (mezni 8 let)
zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (§ 23)	10 let (mezni 14 let) 3 roky u přestupků vymezených v § 23 odst. 2 (mezni 6 let)
zákon č. 281/2002 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem bakteriologických (biologických) a toxinových zbraní (§ 21 odst. 5)	5 let (mezni 8 let)
zákon č. 440/2003Sb., o nakládání se surovými diamanty (§ 36)	6 let (mezni 10 let)
zákon č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití (§ 19 odst. 2)	pouze mezní prekluzivní doba 10 let
zákon č. 127/2005Sb., o elektronických komunikacích (§ 120 odst. 4)	5 let (mezni 8 let)
zákon č. 187/2006Sb., o nemocenském pojištění (§ 142 odst. 2)	3 roky (mezni 5 let) 5 let u přestupků s horní hranicí pokuty min. 100 000 Kč (mezni 7 let)
zákon č. 395/2009Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití (§ 9a)	10 let u přestupku podle § 8 odst. 1 (mezni 14 let) 3 roky u přestupků podle § 8 odst. 2 písm. a) a b) (mezni 5 let)
zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie (§ 50 odst. 1)	5 let (mezni 8 let)
zákon č. 307/2013Sb., o povinném značení lihu (§ 68)	5 let (mezni 8 let)
zákon č. 355/2014Sb., o působnosti orgánů Celní správy České republiky v souvislosti s vymáháním práv duševního vlastnictví (§ 37)	6 let (mezni 9 let)
zákon č. 134/2016Sb., o zadávání veřejných zakázek (§ 270 odst. 8)	5 let (mezni 10 let)
zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon (§ 50)	6 let (mezni 10 let)
zákon č. 263/2019 Sb., atomový zákon (§ 198)	5 let (mezni 8 let)
zákon č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech (§ 42 odst. 2)	5 let (mezni 7 let)
zákon č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů (§ 56 odst. 1)	1 rok u přestupku podle § 55 odst. 1 písm. b)

Tabulka č. 1: Délka zvláštních prekluzivních dob

Zdroj: GRYGAR, Tomáš. *Délka a běh promlčecích (prekluzivních) dob u přestupků – 1. část. Právní rozhledy, 2023, č. 1, s. 1-9.*

Z tabulky je zřejmé, že i přes snahu zákonodárce jsou promlčecí doby při správním řízení trestním stále relativně roztržštěnou úpravou, což není náležitý stav. Zákonodárce sice odůvodnil odchylky ve lhůtách na základě závažnosti přestupku v jednotlivých odvětvích v důvodové zprávě

k zákonu č. 183/2017 Sb., zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, autor zastává však názor, že speciální úprava délky promlčecích dob podrývá systém právní jistoty, je zbytečně složitá a těžko dohledatelná. Správní orgány mají v této situaci dle názoru autora taktéž komparativní výhodu před ostatními účastníky, jelikož správní orgány se v oblasti, jež mají v gesci, pohybují v rámci svého pracovního vytížení. Může tak dojít k situaci, že pachatel dostane pokutu v době, kdy je již přesvědčen, že došlo k zániku odpovědnosti.

Autorovi práce na základě výše uvedeného přijde žádoucí tedy alespoň částečně sjednotit délku promlčecích dob právě do přestupkového zákona, který je možné rozšířit pro přestupky, které jsou náročnější na prokazování, stejně jako pro přestupky typově závažné natolik, že vyžadují promlčecí dobu tomu úměrnou.

3.4. Běh promlčecí doby v přestupkovém zákoně

Přestupkový zákon počátek běhu promlčecí doby upravuje nezávisle na její celkové délce v § 31 odst. 1, kde je stanoveno, že *„Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.“* I zde je patrná podobnost s trestním zákoníkem, který obsahově totožně určuje (ne)započítávání dne, kdy událost nastala. Na počátku běhu promlčecí doby není podstatné, jedná-li se o dobu jednoletou, či tříletou. Přestupkový zákon sice neobsahuje pravidla pro počítání času, není však možné použít předpisy, které upravují běh procesních lhůt. K tomuto se vyjádřil Nejvyšší správní soud, svým rozhodnutím, ve kterém judikoval *„Prekluzivní lhůty pro uložení správní sankce jsou judikaturou považovány za lhůty hmotněprávní (...). Nestanoví-li zákon něco jiného o běhu a počítání hmotněprávní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za jiný správní delikt, nelze aplikovat předpis upravující běh lhůt procesních. (...) Běh předmětné lhůty je tedy třeba počítat podle přirozeného běhu času (a momento ad momentum), proto se neposouvá okamžik jejího počátku ani se tato lhůta neprodlužuje, připadá-li její poslední den na sobotu, neděli či státní svátek.“*⁸⁵ Z výše uvedené judikatury je tedy patrné, že promlčecí doba v přestupkovém zákoně je považována za hmotněprávní lhůtu. Z toho vyplývá, že správní orgány nemají možnost promlčecí dobu svým rozhodnutím zkrátit, nebo naopak prodloužit. Dále také je nutné připomenout, že jelikož jsou

⁸⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 95/2011-108 ze dne 19. 9. 2013.

promlčecí doby v přestupkovém zákoně stanovené na roky, konec této doby připadá na uplynutí dne, který se shoduje se dnem, kterým doba počíná běžet.

Při určení rozhodného dne, pokud se nejedná o zvláštní typy přestupků, které jsou uvedené v § 31 odst. 2 přestupkového zákona, je zásadní určit, zda byl přestupek spáchán konáním (komisivním jednáním), opomenutím (omisivním jednáním), zda se jedná o typ přestupku, jejichž znakem je účinek, či je-li spáchán pokus přestupku (pokud je takovýto pokus trestný).

Při ukončeném přestupku spáchaného komisivním jednáním začíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku. Při přestupku, který byl spáchán jednáním omisivním, začíná běžet promlčecí doba dnem, který následuje po dni, v němž měl pachatel poslední možnost svou povinnost splnit.⁸⁶

Přestupky, jejichž znakem je účinek, lze označit jako přestupky, u kterých je znakem skutkové podstaty vedle formálních typových znaků, jako je objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka, také účinek. Účinkem se v tomto případě rozumí změna, poškození či ohrožení na hmotném předmětu útoku. Jedná se například o ublížení na zdraví, padělání pasu či způsobení škody na cizím majetku. Promlčecí doba v tomto případě začíná běžet dnem následujícím po dni, v němž nastal účinek. Pokud je trestný pokus přestupku, pachatel pokus spáchá v okamžiku, ve kterém ukončí dané jednání.⁸⁷

3.4.1. Počátek běhu promlčení v závislosti na časovém ohraničení přestupku

Přestupek (protiprávní jednání) nemusí být ukončen samostatným jednáním či opomenutím. Přestupkový zákon upravuje tři typy přestupků, které upravuje v § 31 odst. 2, a to přestupek pokračující, přestupek hromadný a přestupek trvajících.

Pokračující přestupek je upraven v § 7 přestupkového zákona jako takový typ jednání, které zahrnuje jednotlivé dílčí útoky se stejným záměrem a dohromady tvoří skutkovou podstatu stejného přestupku. Toto jednání nemusí probíhat bezprostředně, ale určitá časová proximita zde nastat musí. Jednání dále musí být spojeno způsobem provedení a předmětem útoku. Pokračování v přestupku tedy musí splňovat výše uvedené znaky. Každý dílčí útok je samostatně možné posoudit jako přestupek se stejnou skutkovou podstatou, všechny dílčí útoky však nemusí být dokonány přestupky. Pokračováním v přestupku se počítají způsobené škody. Časová souvislost je na uvážení správního orgánu, obecně však platí, že pokud se jedná o závažnější přestupek,

⁸⁶ PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 231, ISBN 978-80-7502-612-5.

⁸⁷ Tamtéž.

jednotlivé útoky mezi sebou mohou mít delší časové prodlevy. Mezi jednotlivými útoky však nesmí být provedeny ze strany správních orgánů žádné procesní úkony ve věci řízení pro jednotlivé útoky.⁸⁸

Pokud by se tak stalo, jednalo by se o nový oddělený přestupek. Toto rozdělení potvrdil i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí, když konstatoval, že: „*Rozhodujícím okamžikem pro ukončení skutku v případě pokračování v přestupku, tedy mezníkem oddělujícím jeden pokračující přestupek od dalšího, je jakýkoliv úkon ze strany policejního orgánu nebo příslušného správního orgánu, který přestupek projednává, kterým je obviněný z daného přestupku zpraven o tom, že je důvodně podezřelý z jeho spáchání. K ukončení skutku proto dojde již v momentu, kdy s obviněným sepiší policisté oznámení přestupku.*“⁸⁹ Aby byl přestupek hodnocen jako pokračující, je nutné, aby byl pachatel veden stejným záměrem, a to již u prvního dílčího útoku. Jelikož se jedná o subjektivní stránku přestupku, je obtížné s jistotou určit, zda pachatel tento znak naplňuje. Správní orgány naplnění tohoto znaku proto většinou usuzují z naplnění ostatních objektivních znaků pokračování přestupku.⁹⁰

Znakem trvajících přestupku je dle § 8 přestupkového zákona jednání, které spočívá ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu. Je nutné, aby byly naplněny oba typové znaky trvajících přestupku. K tomuto se vyjádřil Nejvyšší správní soud v tom slova smyslu, že: „*K tomu, aby šlo o přestupek trvajících, musí pachatel protiprávní stav nejen vyvolat, ale také udržovat. Znamená to mimo jiné, že musí mít možnost svým vlastním jednáním existenci protiprávního stavu „jednoduše“ ukončit. „Jednoduchost“ ukončení je nutno posuzovat v souvislostech konkrétní situace.*“⁹¹ Samotné vyvolání protiprávního stavu tedy není samo o sobě trvajícím přestupkem. Pro určení trvajících přestupku je stejně jako u přestupku trvajících nutné, aby správní orgán neprovedl žádné procesní úkony, pokud by se tak stalo, šlo by o skutkové rozdělení takovýchto přestupků.

Hromadný přestupek dle § 9 přestupkového zákona je takový typ přestupku, k jehož naplnění skutkové podstaty je třeba více dílčích útoků. Jeden dílčí útok by samostatně nestačil pro splnění skutkové podstaty. Procesní úkony rozdělující hromadné přestupky jsou totožné s trvajícími a pokračujícími přestupky.⁹²

Dikce přestupkového zákona v § 31 odst. 2 uvádí „*Promlčecí doba počíná běžet a) u pokračujícího přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku,*

⁸⁸ KLAPAL, Vít. *Pokračující, trvajících a hromadný přestupek (1. část)*. Trestněprávní revue 2013, č. 9, s. 206-213.

⁸⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soud č. j. 1 As 49/2012-33 ze dne 15. 8. 2012.

⁹⁰ KLAPAL, Vít. *Pokračující, trvajících a hromadný přestupek (1. část)*. Trestněprávní revue 2013, č. 9, s. 206-213.

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 167/2020-32 ze dne 19. 8. 2022.

⁹² KLAPAL, Vít. *Pokračující, trvajících a hromadný přestupek (1. část)*. Trestněprávní revue 2013, č. 9, s. 206-213.

b) u hromadného přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu útoku, a c) u trvajících přestupku dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.“ Promlčecí doba pro pokračování v přestupku je zahájena až po ukončení celé protiprávní činnosti. Neběží tedy po ukončení jednotlivých dílčích útoků. Výše uvedené ve svém rozhodnutí potvrdil Nejvyšší správní soud, který rozhodl, že „Pokud totiž přestupce v páchání přestupku pokračuje, je to až právě doručení oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku, případně ústní vyhlášení takového oznámení, které odděluje jeden skutek od skutku jiného, tedy jeden pokračující přestupek od eventuálního dalšího pokračujícího přestupku (...). Uvedené samozřejmě platí, není-li přestupek ještě předtím dokončen posledním dílčím útokem. Ovšem ani prodleva mezi okamžikem, kdy správní orgán zjistí páchání přestupku, a okamžikem, kdy zahájí přestupkové řízení, nemá žádný dopad na běh promlčecí doby.“⁹³ Promlčecí doba může být zahájena až po ukončení jednání. Při pokračování přestupku ovšem nedochází k ukončení jednání, což znamená, že promlčecí doba se nemůže zahájit. To jinými slovy znamená, že promlčecí doba pro jednotlivé dílčí útoky neběží, její běh začíná až dokončením posledního částečného útoku, kvůli kterému bylo přestupkové řízení zahájeno.

Tento institut autor vnímá v rámci přestupkového práva jako značně problematický, jelikož jde o jeden přestupek, (s jedním skutkem), nelze zde uložit úhrnný trest. Není ani možné, aby správní orgán z důvodu „opakování“ přestupku zvýšil pachateli pokutu. Přestupkový zákon neobsahuje (analogicky k trestnímu řádu) právní úpravu skutku jako dílčího útoku pokračujícího trestného činu. Trestní řád taktéž upravuje možnost pokračovat v trestním stíhání ve zbylé části činu, pokud by v již projednané části docházelo k důvodu nepřipustnosti stíhání. Přestupkový zákon neobsahuje ani úpravu ukládání společného trestu za jednotlivé útoky pokračování v přestupku. Pokud by tedy došlo k odhalení dalšího dílčího útoku, správní orgán má povinnost zastavit řízení o dílčích útocích předchozích, jelikož z hlediska teoreticky právního by pro následné projednání dalšího dílčího útoku došlo k porušení zásady *ne bis in idem*. Není možné, aby se v tomto případě použila analogie trestně procesních norem, a i kdyby k tomu došlo, jelikož se stále jedná o jeden přestupek, není možné pachateli z důvodu opakování přestupku zvýšit pokutu.⁹⁴

Je na stole tedy otázka, zda představuje právní úprava pokračování v přestupku, jak je v současné době uvedená v přestupkovém zákoně, dostatečně jasný výklad. Dle názoru autora této práce nikoliv, neboť má za to, že by přestupkový zákon měl analogicky k trestnímu

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 444/2021-44 ze dne 12. 4. 2022.

⁹⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 153, ISBN 978-80-7502-612-5.

řádu obsahovat právní úpravu skutku jako dílčího útoku pokračujícího trestného činu.⁹⁵ Autor má za to, že stávající úprava významně ztěžuje projednání těchto přestupků, jelikož nemá možnost (tak jak je tomu v trestním řádu) možnost pokračovat v trestním stíhání ve zbylé části činu, pokud by v již projednané části docházelo k důvodu nepřípustnosti stíhání.⁹⁶

Promlčecí doba pro přestupky hromadné začíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu útoku.⁹⁷ Vícero útoků se společným záměrem je v tomto případě jedním z typových znaků tohoto typu přestupku, a tím pádem je vyžadováno pro vznik odpovědnosti. Po jednom dílčím útoku se nebude jednat o přestupek.

Trvajícimu přestupku počíná běžet promlčecí doba dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu⁹⁸. Pokud protiprávní stav nebyl ukončen, promlčecí doba začne až doručením oznámení o zahájení přestupkového řízení.⁹⁹

Z výše uvedeného je zřejmé, že u všech tří specifických typů přestupku začíná běžet promlčecí doba až dnem následujícím po dni, kdy je protiprávní jednání ukončeno (ať již ukončením protiprávního stavu, posledním útokem či posledním dílčím útokem) nebo ve chvíli, ve které správní orgán ústně či písemně oznámí zahájení řízení o přestupku. K ukončení přestupku z důvodu zahájení řízení ze strany správního orgánu dochází zejména kvůli právní jistotě pachatele a totožnosti skutku. Pachatel musí být v oznámení o zahájení řízení obeznámen dle § 78 odst. 3 přestupkového zákona s konkrétním popisem skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikací.¹⁰⁰ V situaci, ve které dojde k dalšímu (dílčímu) útoku, má správní orgán povinnost zahájit další řízení.¹⁰¹

3.4.2. Počátek běhu promlčecí doby u souběhu přestupků

Právní teorie popisuje souběh přestupků jako situaci „*kdy pachatel spáchá dva, nebo více přestupků předtím, než mu bylo oznámeno rozhodnutí prvoinstančního orgánu, kterým byl uznán vinným, a které nabylo právní moci.*“¹⁰² Souběh přestupků je možné dále rozdělit na souběh (i) jednočinný a (ii) vícečinný, které se následně dělí na (i) stejnorodé a (ii) nestejnorodé.

⁹⁵ Viz § 12 odst. 12 trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ Viz § 11 odst. 3 trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁷ Viz § 31 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ Viz § 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹ GRYGAR, Tomáš. Zánik odpovědnosti za přestupek. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 103, ISBN 978-80-7400-948-8.

¹⁰⁰ PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 429, ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁰¹ Ustanovení § 78 odst. 4 přestupkového zákona.

¹⁰² PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 318-319, ISBN 978-80-7502-612-5.

Souběh *jednočinný stejnorodý* popisuje situaci, kdy pachatel jedním skutkem spáchá vícekrát stejný přestupek. Je ovšem otázkou, zda toto jednání bude správními orgány hodnoceno jako souběh, či jako pokračování v přestupku. Ke stejnorodému jednočinnému souběhu v praxi nemůže dojít a správní orgán toto jednání vyhodnotí z hmotněprávního hlediska jako pokračování v přestupku.¹⁰³

Situace, ve které lze hovořit o souběhu *jednočinném nestejnorodém*, nastane ve chvíli, kdy jedním skutkem pachatel naplní skutkovou podstatu více přestupků.¹⁰⁴

Pokud však jsou skutkové podstaty přestupků k sobě navzájem ve vztahu speciality, subsidiarity, v případě že jeden fakticky konzumuje druhý, anebo v případě přestupku hromadného, trvajících či pokračujících, které se považují za jeden přestupek, pak není možný jednočinný souběh, a dochází k zdánlivému souběhu.¹⁰⁵

Vícečinný souběh stejnorodý popisuje opakování stejného přestupku, ke kterému dochází více skutky. Odlišujícím prvkem mezi stejnorodým souběhem vícečinným a pokračujícím přestupkem je hlavně nedostatek subjektivní stránky u vícečinného souběhu. Chybí tedy společný záměr pachatele.

Vícečinný nestejnorodý souběh je opakování více přestupků, ke kterým dochází více rozdílnými skutky.¹⁰⁶

Přestupkový zákon stanovuje § 31 odst. 3 promlčecí dobu pro souběh přestupků tak, že: „Dopustil-li se pachatel více přestupků, běží pro každý z nich promlčecí doba zvlášť.“ Toto ustanovení nezakládá absorpční, případně asperační zásadu, které se užívají například při ukládání správních trestů. Tyto zásady by upravovaly promlčecí dobu jako souhrnnou, přičemž absorpční zásada by použila nejdelsí z promlčecích dob na všechny ostatní tresty, a asperační zásadou by soud mohl na základě souhrnu přestupků překročit stanovení promlčecí doby. Naopak každý přestupek má promlčecí dobu zvlášť.

¹⁰³ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích*: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck. 2020 s. 250-258 ISBN 978-80-7400-772-9.

¹⁰⁴ Tamtéž.

¹⁰⁵ PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s.319-320, ISBN 978-80-7502-612-5.

¹⁰⁶ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích*: komentář. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck. 2020 s. 250-258 ISBN 978-80-7400-772-9.

4. Stavení a přerušení promlčecí doby

Poslední kapitolu této diplomové práce autor zasvětil problematice stavení a přerušení promlčecí doby. První podkapitola se věnuje právní úpravě stavení a rozebírá jednotlivé situace, přičemž druhá podkapitola je pak o právní úpravě přerušení promlčecí doby.

4.1. Stavení promlčecí doby

Ustanovení § 32 odst. 1 přestupkového zákona stanovuje situace, pro které se promlčecí doba přestupků staví. Po dobu trvání těchto překážek promlčecí doba neplyne. Ve chvíli, ve které důvod pro stavení promlčecí doby odpadne, promlčecí doba pokračuje od momentu, od kterého byla zastavena. Tyto důvody jsou stanoveny jako (a) doba po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení, (b) doba po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení, (c) doba o kterou se o věci vedlo soudní řízení správní, (d) doba po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu.

K bodu a) Trestní řízení je definováno jako „*zákonem upravený postup orgánů činných v trestním řízení a dalších subjektů jež se podílejí na tomto postupu*“.¹⁰⁷ Cílem trestního řízení je určení pachatele, samotné zjištění trestného činu a vynesení rozsudku, případně jiných meritorních rozhodnutí.¹⁰⁸ Pojem trestní řízení je obsáhlejší nežli pojem trestní stíhání, jež je termínem pro úsek trestního řízení, od zahájení trestního stíhání (usnesením o zahájení trestního stíhání vůči konkrétní osobě, sepsáním záznamu o zahájení trestního úkonu, nebo provedením potřebných neodkladných nebo neopakovatelných úkonů, na které bezprostředně navazuje sepsání záznamu o zahájení úkonů přípravného řízení) do nabytí právní moci rozsudku nebo jiného rozhodnutí ve věci samé. Trestní řízení však obsahuje také úkony, které do stíhání nelze zařadit, například mimořádné opravné prostředky, nebo řízení vykonávací.¹⁰⁹

Nelze nezmínit, že je tento důvod stavení lhůty formulován šířeji, než překážka k zahájení řízení dle § 77 odst. 1 přestupkového zákona, který překážku definuje jako „*nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle*

¹⁰⁷ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. 7. dopl. a přeprac. vyd. Velké komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 257, ISBN 978-80-7400-465-0.

¹⁰⁸ Tamtéž.

¹⁰⁹ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 105, ISBN 978-80-7400-948-8.

tohoto zákona nebo trestní řízení.“ Aby došlo ke stavení promlčecí doby podle bodu 1, trestní řízení nemusí být vedeno proti stejné osobě.¹¹⁰

Bod a) dále hovoří o institutu totožnosti skutku. Ústavní soud definuje skutek a v návaznosti na něj skutkovou totožnost jako „*Obecně je možno pouze konstatovat, že skutkem se rozumí určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která může mít znaky trestného činu či trestných činů anebo nemusí vykazovat znaky žádného trestného činu. (...) Skutkem v trestním řízení je souhrn skutkových okolností popsanych v těchto aktech, nikoliv jejich právní posouzení, skutkem se tedy rozumí trestný čin a změna právního posouzení se totožnosti skutku netýká. Obžalovací zásada vyžaduje, aby skutek, o kterém soud rozhoduje, byl totožný s tím, který je uveden v žalobním návrhu. Velmi složitým problémem, který tu vzniká, je, zda vůbec, a v kladném případě do jaké míry se může soud odchýlit od vylíčení skutku v obžalobě, aniž by porušil tuto zásadu. Je třeba konstatovat, že teorie a praxe nechápe totožnost skutku jen jako naprostou shodu mezi skutkovými okolnostmi popsány v žalobním návrhu (ve shodě se sdělením obvinění) a výrokem soudu. Postačí shoda mezi podstatnými skutkovými okolnostmi, přičemž soud může a musí přihlížet i k těm změnám skutkového stavu, k nimž došlo při soudním projednávání věci.*“¹¹¹ Jak již je ve výše uvedeném rozhodnutí uvedeno, pro vedení přestupkového řízení je stěžejní zachování totožnosti skutku, přičemž není nutné dodržet naprostou shodu mezi skutkovými okolnostmi, jež jsou popsány v žalobním návrhu, a výrokem soudu. Totožnost skutku bude také zachována, pokud je stejné jednání, a rozdílný následek, či naopak. O totožný skutek půjde také v případě, je-li alespoň jedna ze složek uvedených výše (jednání a následek) shodná alespoň z části, a to za situace, pokud se budou stejné v podstatných náležitostech.¹¹²

Překážkou pro řízení o přestupku je tedy již samotné zahájení trestního řízení, což lze spatřovat jako značně problematické, protože přestupkový orgán, jakož i samotný obviněný, se o trestním řízení často ani nemusí dozvědět. Trestní orgány nemají povinnost informovat správní orgán ohledně trestního řízení. Tutéž povinnost nemá ani obviněný, který rozhodně nemá zájem na sdělování této informace přestupkovému orgánu z důvodu potenciálního prodloužení promlčecí doby přestupku.

K bodu b) Promlčecí doba se staví také v situaci, kdy je proti obviněnému vedeno trestní řízení pro skutek, jež není totožným se skutkem, kvůli kterému je přestupkové řízení vedeno, a správní trest, který je možné uložit v přestupkovém řízení, je v porovnání s trestem uložitelným

¹¹⁰ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 105, ISBN 978-80-7400-948-8.

¹¹¹ Nález Ústavního soudu II.ÚS 143/02 ze dne 17. 7. 2002.

¹¹² MATES, Pavel a ŠEMÍK, Karel. *K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním*. Trestněprávní Revue 2013, č. 11-12/2013 s. 259.

v řízení trestním, bezvýznamný. Správní orgán dle § 85 odst. 3 přestupkového zákona „*může usnesením přerušit řízení, pokud lze očekávat uložení trestu obviněnému za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, jehož uložení lze očekávat v trestním řízení*“ nemá povinnost toto řízení přerušit, a toliko v případě, že se tak rozhodne, dojde ke stavení doby. Ke stavení dojde ve chvíli nabytí právní moci usnesení o přerušení řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že odvolání proti tomuto usnesení nemá odkladný účinek, dojde k nabytí oznámením. Po skončení trestního řízení správní orgán vyrozumí účastníky, provede záznam do spisu a v řízení pokračuje. Pokud však nastane situace, že trestní řízení skončí uložením trestu, jež je v porovnání s možným trestem v přestupkovém řízení natolik vážný, že trest v přestupkovém řízení se jeví jako bezvýznamný, správní orgán má možnost přestupkové řízení usnesením zastavit dle § 86 odst. 5 přestupkového zákona.¹¹³

Bod c) ke stavení dochází taktéž v případě, kdy se o dané věci vedlo soudní řízení správní, a to po jeho celou dobu. Počátkem pro stavení promlčecí doby je v tomto případě den, kdy dojde návrh žaloby správnímu soudu (k tomuto dochází podle § 32 zákona č. 150/2002 Sb., správního řádu soudního ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“) věta první, ve které je uvedeno „*Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh došel soudu*“). Podání může být učiněno u soudu jakéhokoli, tzv. soud nemusí být věcně ani místně příslušný¹¹⁴. Právnícká literatura se ovšem neshoduje, zda se zastavená promlčecí doba staví taktéž za okolnosti, ve které je soudní řízení správní přerušeno dle § 48 správního řádu soudního. Panují odborné názory, že po dobu přerušení soudního řízení správního ke stavení prekluzivní doby nedochází.¹¹⁵ Autor se však kloní k opačnému názoru, ostatně tak jako další autoři¹¹⁶, jelikož má za to, že to jde proti smyslu a výkladu samotného paragrafového znění. Má za to, že pokud by přerušení řízení mělo mít vliv na stavení promlčecí doby, zákonodárce by to v zákoně jistě zmínil.

Jednotný názor však panuje na situace, kdy k zahájení soudního řízení správního ještě nedošlo, a to například v době mezi doručením rozhodnutí krajského soudu a podáním následné kasační stížnosti, jelikož v tomto časovém období k žádnému řízení nedocházelo.¹¹⁷

¹¹³ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 109, ISBN 978-80-7400-948-8.

¹¹⁴ BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V. a ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: s. 174 C. H. Beck, 2016.

¹¹⁵ BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip a ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer a.s., 2022, s. 184-185 a následující, ISBN 978-80-7676-419-4.

¹¹⁶ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 111, ISBN 978-80-7400-948-8.

¹¹⁷ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 112, ISBN 978-80-7400-948-8.

Závěrem se k tomuto bodu sluší zmínit, že stejnému účinku se věnuje již soudní řád správní v § 41, větě první, ve kterém stanovuje „*Stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen „správní delikt“) lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží.*“

Poslední možností stavení promlčecí doby dle přestupkového zákona je stavení po dobu, po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu. Podmíněné upuštění od uložení správního trestu předchází zákonná úprava neznala. Důvod pro její zakotvení do nového přestupkového zákona vychází z principu subsidiarity správně/trestního trestání. Pokud k naplnění účelu potrestání pachatele postačí toliko samotné projednání věci či jen výrok o vině, uložení samotného trestu by již nebylo žádoucí.¹¹⁸

Ustanovení § 42 odst. 1 přestupkového zákona stanovuje, že k podmíněnému upuštění může dojít v případě, jestliže „*vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, kterým byla způsobena majetková újma (dále jen „škoda“), anebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil, a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.*“ Ze zákona tak vyplývá, že k podmíněnému upuštění od uložení správního trestu může dojít toliko v případě, že daným přestupkem vznikla majetková újma (zákon zde uvádí zkratku škoda), nebo se spácháním přestupku pachatel bezdůvodně obohatil.¹¹⁹ Toto je jedním ze znaků, který rozděluje podmíněné upuštění od samotného upuštění od uložení správního trestu, jenž podmínku majetkové újmy nevyžaduje (k tomu § 43 odst. 2 přestupkového zákona).

Stavení promlčecí doby přestupku není upraveno toliko v přestupkovém zákoně. Jiné zákony, příkladem může být § 38 odst. 2 zákona č. 355/2014 Sb., o působnosti orgánů Celní správy České republiky v souvislosti s vymáháním práv duševního vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů který upravuje stavení promlčecí doby po dobu soudního řízení o určení, zda právo duševního vlastnictví bylo porušeno.¹²⁰ Dalším příkladem je § 42 zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, ve znění pozdějších předpisů, jež pro určité typy přestupků nezapočítává dobu „*po kterou se vede řízení před orgánem veřejné moci, ve kterém byl znalecký posudek předložen jako důkaz*“. Stavení běhu promlčecí doby přestupku však může být zákonem upraveno i tak, že zákonné důvody uvedené v přestupkovém zákoně vylučuje,

¹¹⁸ JEMELKA, Luboš a VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 259-274 ISBN 978-80-7400-772-9.

¹¹⁹ Tamtéž.

¹²⁰ Ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 355/2014 Sb., o působnosti orgánů Celní správy České republiky v souvislosti s vymáháním práv duševního vlastnictví zní takto „*Do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou se vedlo soudní řízení o určení, zda bylo porušeno právo duševního vlastnictví.*“

jako například § 270 odst. 7 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrem této podkapitoly je vhodné shrnout, zda poskytuje institut stavení promlčecí doby v přestupkovém zákoně a zákonech speciálních dostatečně jasný a zřetelný právní rámec pro jeho využití. Autor se kloní k názoru, že ano, ale stavení promlčecí doby obsahuje celou řadu problematických částí, které musí judikatura řešit. Například má za to, že úprava ustanovení § 32 odst. 1 písmene a) (*do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení*) je obtížně uchopitelná již z důvodů uvedených výše. Má za to, že zákonodárce měl v tomto případě buď zúžit výraz trestní řízení, nebo stanovit povinnost trestním orgánům sdělení orgánům správním, že trestní řízení pro daný skutek probíhá. Bez těchto změn mám za to, že využití tohoto ustanovení je velmi problematické. Jako diskutabilní vidí taktéž úpravu písmene b) téhož odstavce (*do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení*) a to zejména z důvodu možnosti správního uvážení, tedy zhodnocení správního orgánu ohledně bezvýznamnosti trestu za přestupek. Zákonodárce dle názoru autora nechává moc velkou pravomoc na správním orgánu. Toto následně může vést až k absurdní situaci, že by z důvodu složitého a zdlouhavého trestního řízení probíhalo projednání ohledně přestupku dávno po uplynutí mezní doby k projednání. Toto bude v rozporu se zásadou účelnosti řízení, jakož i se snížením společenské škodlivosti v čase.

4.2. Přerušování promlčecí doby

Jak již bylo uvedeno výše, v případě přerušování promlčecí doby dojde, po odpadnutí důvodu přerušování, k zahájení nové promlčecí doby, a to v původní délce. Tento institut vznikl u správního trestání zejména z důvodu umožnění řádného projednání jednotlivých přestupků. Toto přestupkový zákon reflektuje § 32 odst. 2, ve kterém stanovuje taxativní výčet důvodů pro přerušování promlčecí doby, a to konkrétně: (a) oznámením o zahájení řízení o přestupku, (b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se běh promlčecí doby jeho doručením, (c) vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání.¹²¹

K bodu a) Přestupkové řízení, jež je vedeno standardním postupem, se zahajuje doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému, nebo jeho ústním vyhlášením.¹²² O ústním vyhlášení

¹²¹Ustanovení § 32 odst. 2 přestupkového zákona.

¹²²Ustanovení § 78 odst. 2 přestupkového zákona.

správní orgán vydá na požádání potvrzení. Potvrzení však nemá konstitutivní povahu, a tak je přestupkové řízení zahájeno již samotným okamžikem vyhlášení.¹²³ Řízení se zahajuje z moci úřední. Z moci úřední se v tomto případě zahajují taková jednání, na kterých lpí určitý veřejný zájem. Správní orgán má povinnost zahájit přestupkové řízení o všech přestupcích, o nichž se dozví.

V případě, že je řízení společné pro více podezřelých, a to v situaci, kdy spolu přestupky souvisejí, jejich skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný též správní orgán dle § 88 odst. 2 přestupkového zákona, je řízení zahájeno až ve chvíli, kdy je oznámení o zahájení řízení všem podezřelým.¹²⁴ Problematickým tak může být izolovaný výklad § 32 odst. 2 písm. a) přestupkového zákona. Autor práce zastává názor, který je rovněž podpořeným odbornou literaturou¹²⁵, že výklad tohoto ustanovení musí být v návaznosti na ustanovení § 78 odst. 2 přestupkového zákona, a to tak, že promlčecí doba se přerušuje až od chvíle, kdy je oznámení o zahájení řízení o přestupku doručeno všem podezřelým.

Dalším důvodem pro přerušení běhu promlčecí doby je vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným; v případě, že je prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se běh promlčecí doby jeho doručením.¹²⁶ Zde autor považuje za nutné upozornit na rozdíl mezi výše uvedenými důvody pro stavení promlčecí doby, a to v rozdílu mezi termínem doručení a termínem vydání rozhodnutí. Institut vydání rozhodnutí je právně zakotven v ustanovení § 71 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který vydání rozhodnutí definuje. Pro účely řízení o přestupku jsou zde relevantní primárně písmeno a), které vydání rozhodnutí definuje jako „*předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti, nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy „Vypraveno dne:““*“ a dále pak písmeno e) jež totéž definuje jako „*odeslání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí do datové schránky kontaktního místa veřejné správy k postupu dle § 19 odst. 3; na písemnosti se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:““*“.

Přestupkového práva se významně dotkla reforma účinná od 1. 2. 2022 zákonem č. 417/2021 Sb., který navázal na úpravu v trestním právu [§ 34 odst. 4 písm. a) zákona

¹²³ GRYGAR, Tomáš. Zánik odpovědnosti za přestupek. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 114, ISBN 978-80-7400-948-8.

¹²⁴ Tamtéž.

¹²⁵ K tomu například JEMELKA, Luboš a VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 159-274, ISBN 978-80-7400-772-9.

¹²⁶ Ustanovení § 32 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona.

č. 40/2009 Sb., trestní zákoník]. Změna určila okamžik přerušlení promlčecí doby v situaci, kdy je věc rozhodnuta příkazem jakožto prvním úkonem v řízení, z okamžiku jeho vydání, na okamžik jeho doručení. Až doručením příkazu se totiž má šanci obviněný dozvědět, z čeho je stíhaný.

Otázkou zůstává, zda bude promlčecí doba přerušena i v případě, že rozhodnutí bude stíženo vadou. Vady správních rozhodnutí jsou dle správní teorie rozdělené na:

- a) *Akty nezákonné*, jež porušují zákon či jiný právní předpis.
- b) *Akty věcně nesprávné*, avšak nikoli nezákonné. Tyto se vážou na situaci, kdy správní orgán, jež v dané věci rozhoduje, musí pro správnost rozhodnutí využít správního uvážení, které, ač v mantinelech zákona, nesplňuje požadavky konkrétního případu.
- c) *Akty formálně vadné*. Tento typ vadných aktů se vyznačuje tím, že spočívají ve zjevných a očividných vadách v písemném vyhotovení, jako jsou například gramatické chyby, či nepřesnosti v matematických výpočtech.
- d) *Akty nicotné*. Nicotnost aktu způsobuje jeho nulitu. Daný akt nikoho nemůže zavazovat, a nemůže být zhojen plynutím času. Jedná se o tak významné vady, literatura zde hovoří například o absolutním nedostatku formy, absolutním omylu v osobě adresáta, anebo požadavku plnění fakticky nemožného¹²⁷, kvůli kterým nelze daný akt označit jako správní rozhodnutí.¹²⁸

Na tomto místě považuje autor za nutné zmínit, že pokud bude rozhodnutí, či příkaz, je-li prvním úkonem daného řízení, stíženo vadou, přerušlení promlčecí doby bude záviset na konkrétních okolnostech daného případu, a není možné vytvořit a užívat obecnou poučku, dle jakých vad se promlčecí doba přerušuje a dle kterých ne.

Dle jeho názoru vady uvedené v písmenech b) a c) (*akty věcně nesprávné a akty formálně vadné*) nezpůsobují neúčinnost přerušlení běhu promlčecí doby. Vady v těchto případech se totiž nedotýkají samotného výroku o vině či nevině obviněného.¹²⁹

Při *vadě nezákonnosti*, kdy rozhodnutí, které v meritu věci rozhodne o „vině“ obviněného, a je následně zrušeno, je situace komplikovanější. Pro správní akty platí presumpce správnosti, a tedy jsou platné, dokud jejich nezákonnost nebyla dokázána. Cílem přerušlení promlčecí doby je v tomto případě dle mého názoru vytvořit možnost tuto (případnou) nezákonnost dokázat před

¹²⁷ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 148-152, ISBN 978-80-7400-624-1.

¹²⁸ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 146-149, ISBN 978-80-7400-624-1.

¹²⁹ Tento názor se objevuje taktéž u GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přešupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 116, ISBN 978-80-7400-948-8.

odvolacím orgánem. Opačné argumenty tvrdí, že není žádoucí, aby správní orgán získával další čas pro vydání rozhodnutí nezákonností svého původního rozhodnutí. Rozhodovací praxe, v souladu s právní teorií, tuto otázku nechala otevřenou, když například komentář k § 34 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, stanovuje, že: „*Podstatné tedy je, aby původním usnesením o zahájení trestního stíhání (resp. sdělením obvinění), byť později zrušeným nebo jen nahrazeným novým, nebylo zahájeno trestní stíhání pouze formálně a účelově v zájmu přerušlení běhu promlčecí doby, ale aby zde již v době jeho vydání byly dostatečné důvody k podezření ze spáchání trestného činu, na něž opodstatněně reagoval příslušný orgán činný v trestním řízení, přestože se v jeho rozhodnutí (opatření) o zahájení trestního stíhání vyskytly některé formální vady (např. nikoli zcela výstižný popis stíhaného skutku, jeho vadná právní kvalifikace.*“

Čistě účelové odsuzující rozhodnutí, vydané toliko za účelem přerušlení promlčecí doby tak paradoxně promlčecí dobu přerušit nemůže. Posouzení rozhodnutí správního orgánu jako čistě účelové je však velmi obtížné, a zcela jistě závislé na skutkových okolnostech jednotlivého případu. Odlišnou situací je posouzení přerušlení běhu promlčecí doby v situaci, ve které je správní rozhodnutí stíženo nicotností. Jak zde již bylo uvedeno, nicotnost je natolik významná vada, která způsobuje neexistenci daného rozhodnutí. Nicotné rozhodnutí nezpůsobuje právní účinky, nevztahuje se na něj presumpce správnosti. Z těchto důvodů ani nemůže přerušit promlčecí dobu.¹³⁰

Jaké vady odsuzujícího rozhodnutí, respektive příkazu, pokud je prvním úkonem v řízení, tedy mají za následek přerušlení promlčecí doby dle § 32 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona? Autor má za to, že k přerušlení promlčecí doby dojde vždy v případě, že se bude jednat o vadu formální (tzv. zjevné, či očividné písařské chyby, očividné chyby v počtech atd.) a v případě, že se bude jednat o vadu v správním uvážení správního orgánem. Argumentem pro k přerušlení dochází je jednoduše skutečnost, že vady tohoto typu nejsou natolik závažné, aby došlo k nenaplnění formálních znaků správních aktů.

Naopak nikdy dle názoru autora nemůže dojít k přerušlení promlčecí doby za situace, že by správní akt byl stíženo nicotností. Svědčí pro to mimo jiné důvod, že k nicotnosti musí správní orgán sám přihlížet *ex officio*. Nicotnost nevyvolává právní účinky, a není možné, aby byla zhojena časem. Toto jsou důvody, které mají na následek to, že akt sám ani nevznikne, čímž není naplněna hypotéza §32 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona, a k přerušlení promlčecí doby ani dojít nemůže.

¹³⁰ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 119, ISBN 978-80-7400-948-8.

Nejproblematictější vadou se jeví být vada nezákonnosti. Autor má za to, že vzhledem k presumpci správnosti, a nutnosti nezákonnost dokázat u nadřízeného orgánu, když k vadě nezákonnosti se nepřihlíží z úřední povinnosti, by v případě, že se nejedná o zjevně účelové odsuzující rozhodnutí, které bylo vydáno toliko za účelem přerušení promlčecí doby (paradoxně) by k přerušení promlčecí doby mělo dojít. Autor považuje za imperativní zde však zopakovat, že pro posouzení, zda k přerušení dojde či nikoli není možné vytvořit zjednodušující poučku, která by se dala aplikovat na široké množství případů. Naopak, rozhodnutí, že dané rozhodnutí správního orgánu bylo účelové či nikoli podléhá vždy skutkovým okolnostem a ty je nutné v každém individuálním případě náležitě zhodnotit.

Posledním důvodem pro přerušení promlčecí doby, uvedeném v přestupkovém zákoně, je vydáním *rozhodnutí o schválení dohody o narovnání*. Narovnání je jednou z forem odklonu od klasického řízení v přestupkovém (a zároveň i trestním) řízení. Podstatou tohoto odklonu je dohoda mezi správním orgánem a obviněným, jejímž obsahem je ukončení správního stíhání za splnění zákonem stanovených podmínek. Okamžik přerušení promlčecí doby je v tomto případě znovu stanoven až na vydání samotného rozhodnutí, a není vázán na uzavření dohody o narovnání.¹³¹ Přestupkový zákon upravuje dohodu o narovnání v § 87 odst. 1 za podmínek, ve kterých:

- a) *„a) takový způsob vyřízení věci není v rozporu s veřejným zájmem a je dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem a osobě obviněného a jeho osobním poměrům,*
- b) *obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, nejsou-li důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě,*
- c) *obviněný uhradil poškozenému škodu nebo mu vydal bezdůvodné obohacení a*
- d) *obviněný složil na účet správního orgánu peněžní částku určenou k veřejně prospěšným účelům.“*

K podmínkám schválení dohody o narovnání je nutné zmínit, že obviněný z přestupku nemá nárok na její uzavření. K uzavření dohody nemusí dojít, a v tomto případě by se přestupkové řízení „vrátilo zpět“ do standardního projednávání.¹³²

Stejně jako u stavení promlčecí doby, i její přerušení není upraveno toliko v přestupkovém zákoně. Speciální zákony upravují přerušení promlčecí doby, a to několika způsoby. Buď rozšiřují

¹³¹ VANTUCH, Pavel. *Narovnání v trestním řízení a právo na obhajobu*. Právní rozhledy 1998, 8/1998, s. 393.

¹³² JEMELKA, Luboš a VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck, 2020, s. 712-717, ISBN 978-80-7400-772-9.

důvody pro její přerušení (příkladem může být zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle a nekalých obchodních praktikách při prodeji zemědělských a potravinářských produktů, ve znění pozdějších předpisů, který v § 9a, mimo obecné důvody uvedené již v přestupkovém zákoně, jako je například přerušení oznámením o zahájení řízení o přestupku, upravuje také další důvody pro přerušení promlčecí doby, jako „vydáním sdělení výhrad“, nebo „okamžikem předání věci dozorovým orgánem jiného členského státu Evropské unie). Důvody pro přerušení doby zužují (k této úpravě se zákonodárce uchýlil u zákona č. 134/20016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve kterém je využití § 32 přestupkového zákona vyloučeno, a zákon sám uvádí vlastní důvody pro přerušení), anebo vylučují použití § 32 přestupkového zákona bez vlastního upravení promlčecí doby, jako tomu je například v zákoně č. 215/2004 Sb., o úpravě některých zákonů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů.

Je úprava promlčení v přestupkovém zákoně a zákonech speciálních dostatečně určitá, aby ustála její využití? Dle názoru autora této diplomové práce ano. Přerušovací důvody jsou jasně a zřetelně vyčteny. Jedinou výhradou, která by stála za zmínku, je úprava přerušovacích důvodů ve speciálních zákonech, když má za to, že tím se snižuje povědomí o jejich existenci, a s tím související důvěru v právo jako takové.

Je institut stavení a přerušení promlčecí doby upraven dostatečně tak, aby bylo možné úspěšně projednat přestupek? Autor zastává ten názor, že tomu tak je. Dokonce má za to, že je správním orgánům umožněno vést správní řízení o přestupku déle, než je adekvátní. Tohoto názoru jsem nabyl zejména novelou přestupkového zákona účinnou od 1. 2. 2022, jež změnila § 32 odst. 3, na „*odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání. Do této doby se nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností uvedených podle odstavce 1.*“ Autor má za to, že pokud zákon stanovuje mezní dobu projednání přestupku, není žádoucí tuto prodlužovat o dobu stavení doby. Ve chvíli, kdy zákon umožňuje umělé „natahování“ mezní doby projednání přestupku nejedná se zákonitě o mezní dobu promlčení. Správní orgán má, i za situace, že je zahlcen, dle zásady rychlosti řízení povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů. Prodlužování mezní doby nedává smysl ani z hlediska potírání společensky škodlivého jednání. Pokud se časem společenská škodlivost snižuje, snižuje se i důvod pro nutné potrestání takového chování. Vzhledem k průtahům by tím pádem nemohlo dojít k adekvátnímu potrestání. Nehledě na situaci, že prodlužováním mezní promlčecí doby se nutně sníží důvěra v právo, kdy pachatel sám nebude mít šanci zjistit, kdy mu zanikne odpovědnost za přestupek.

Za zmínku zde stojí uvést i nutnost přiměřenosti délky řízení, k čemuž se Česká republika zavázala článkem 6, odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod¹³³, jež se (stejně jako výraz trestnost) vztahuje i na správní trestání. Požadavek zde navíc rezonuje o to víc, jelikož přestupky nemají tak vysokou společenskou škodlivost jako tomu je u trestných činů.

Pokud dojde k přerušení promlčecí doby (z jakýchkoliv důvodů) počíná běžet nová. Toto by izolovaně mohlo být problematické, jelikož by mohlo docházet k opakovanému přerušování, a promlčecí doba by tak mohla být prodlužována, až kam by se správnímu orgánu zlíbilo. Aby zákonodárce zamezil řetězení přerušování promlčecí doby, stanovil horní hranici pro zánik odpovědnosti za přestupek v § 32 odst. 3 přestupkového zákona, ve kterém vymezil mezní dobu 3 roky od jeho spáchání, respektive 5 let za situace, že se jedná o přestupek, za nějž je možné uložit pokutu alespoň 100 000 Kč. Do této doby se však nezapočítává doba, po kterou byla promlčecí doba stavena podle § 32 odst. 1 přestupkového zákona.¹³⁴ Zakotvení nezapočítávání promlčecí doby po dobu jejího stavení bylo zákonodárcem přidáno až novelizací. Původní úprava přestupkového zákona toto neobsahovala. Není proto namístě uvádět, že by se jednalo o neprůchodnou hranici, po které odpovědnost za přestupek zaniká.

Jak již autor uváděl výše prodlužování mezní hranice (byť stavením doby) je silně problematické, a to jak z hlediska právní jistoty, kdy pachatel sám nemá šanci zjistit podmínky promlčecí doby a její délku, tak i z hlediska trestnosti daného přestupku. Rovněž když společenská škodlivost klesá v čase, a čím delší bude přestupkové řízení, tím více se snižuje.

Přestupkový zákon nestanovuje, jaký stav přestupkového řízení musí nastat před uplynutím promlčecí doby. Tedy jinak řečeno, pokud v situaci, že rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným, nabude právní moci až po uplynutím tohoto časového úseku, nedojde k jeho prekluzi. Právní teorie se zde shoduje s názory Nejvyššího správního soudu, jež dovodil nutnost „*aby rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým je osoba uznána vinnou ze spáchání přestupku, nabylo právní moci nejdéle do posledního dne promlčecí doby, jinak odpovědnost za přestupek zaniká*“¹³⁵, anebo „*pokud totiž právo správního orgánu projednat přestupek po uplynutí prekluzivní doby zaniká, je nutné, aby do této doby bylo rozhodnutí*

¹³³ Tento článek zní následovně „*Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.*“

¹³⁴ GRYGAR, Tomáš. Zánik odpovědnosti za přestupek. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 85, ISBN 978-80-7400-948-8.

¹³⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 255/2020-2 ze dne 13. 5. 2021.

o přestupku perfektní, tzn. splňovalo všechny znaky zásadně nezměnitelného individuálního správního aktu".¹³⁶ Literatura v podpoře tohoto názoru dále uvádí, že „*teprve právní mocí rozhodnutí je dotčena právní sféra pachatele, tímto okamžikem nastupují účinky správního rozhodnutí, vzniká povinnost podrobit se správnímu trestu*".¹³⁷ S tímto názorem se autor diplomové práce ztotožňuje, neboť má za to, že je povinností správního orgánu vydat odsuzující rozhodnutí tak, aby nabylo právní moci ještě v běhu promlčecí doby. Pokud k tomu nedojde, zjevně není společenská škodlivost natolik zřejmá, aby bylo nutné daný přestupek trestat. Celý institut promlčení přestupku je projevem zásady rychlosti řízení (uvedené v § 6 odst. 1 správního řádu),¹³⁸ Závěrem nezbyvá než konstatovat, že pokud správní orgán nestihne vydat rozhodnutí, musí to jít k jeho tíži, nikoliv k tíži pachatele.

¹³⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 1As 22/2012-55 ze dne 13. 3. 2012.

¹³⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 236, ISBN 978-80-7502-612-5.

¹³⁸ GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, s. 60, ISBN 978-80-7400-948-8.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo popsat právní úpravu a judikaturu promlčení odpovědnosti za přestupky, popsat a zhodnotit její nedostatky, a případně předložit návrhy na možnou změnu předpisů do budoucna. V souvislosti s tím si tato diplomová práce stanovila tři základní výzkumné otázky, a to konkrétně tyto:

1. Představuje právní úprava *de lege lata* u promlčení přestupku dostatečně jasný a zřetelný rámec pro její využití? A pokud tomu tak není, o jakých nástrojích by měl zákonodárce uvažovat, aby docílil přesnějšího výkladu práva?
2. Poskytuje právní institut stavení a přerušení promlčecí doby v přestupkovém zákoně dostatečný časový koridor pro úspěšné projednání přestupku správním orgánem? Je v kontextu zásady účelnosti správního trestání a zahlcení správních orgánů žádoucí mezní dobu promlčení přestupku prodlužovat v rámci jejího stavení?
3. Jaké vady správních rozhodnutí mají za následek přerušení promlčecí doby vydáním rozhodnutí, respektive doručením příkazu, pokud je prvním úkonem v řízení podle § 32 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona?

Pro zodpovězení těchto otázek je první kapitola věnována právnímu ukotvení času z hlediska teoretického v českém právním řádu, právní úpravě promlčení a jeho diferenciaci z hlediska soukromoprávního, jakož i veřejnoprávního. Závěrem této spíše teoretické kapitoly je v této práci uvedena problematika institutů stavení a přerušení.

Druhá kapitola této práce se zabývala správně právním zánikem odpovědnosti, problematice přihlížení ke zániku odpovědnosti z úřední povinnosti, jež bylo kladně zhodnoceno. Diplomová práce se zde dále zabývala jednotlivými důvody pro zánik odpovědnosti z přestupkovém zákoně, zvláštní pozornost byla věnována dalšímu možnému důvodu pro zánik odpovědnosti, účinné lítosti. Závěrem této kapitoly byla zhodnocena otázka promlčení odpovědnosti za přestupek jako (dle mého názoru) hmotněprávního institutu.

Třetí kapitola byla věnována délce promlčecí doby v přestupkovém zákoně se zaměřením na její diferenciaci dle výše pokuty. Zde byla navrhována změna v rámci větší diferenciaci. Prostor byl také vymezen pro derogační nálezy ve věci přechodného ustanovení § 112 odst. Přestupkového zákona, a to zejména z důvodu ukotvení promlčení odpovědnosti za přestupek jako hmotněprávního institutu, a zároveň jeho začlenění pod pojem trestnost, jak je uveden čl. 40 odst. 6 Listiny základní práv a svobod.

Pozornost v této kapitole byla taktéž věnována speciálním zákonům, jež si upravují promlčecí dobu odlišně. Toto demonstruje roztržitost právní úpravy, jež znovu podsouvá argument širší diferenciací délky promlčecích dob již v přestupkovém zákoně.

V poslední části této kapitoly je věnována pozornost počátku běhu promlčecí doby, a to zejména problematickým (chybějícím) ustanovení v případě speciálních typů přestupků. Práce se zmiňuje taktéž o počátku běhu promlčecí doby při souběhu přestupků.

První část poslední kapitoly této diplomové práce se zabývá problematikou stavení promlčecí doby, je zde zmíněna problematika totožnosti skutku. Pozornost je zaměřena na nejproblematictější formulované důvody pro stavení. Dále jsou zmíněny speciální zákony, jež tuto problematiku upravují. Ve druhé části je uvedena problematika přerušení promlčecí doby upravené v přestupkovém zákoně, jakož i zákonech speciálních. Práce se taktéž dotýká problematiky vad odsuzujících rozhodnutí, jež (potenciálně) přerušují promlčecí dobu přestupků. Závěrem této kapitoly je zkoumána problematika mezní doby promlčení přestupků, a v jakém stádiu přestupkového řízení mohou tohoto mezníku dosáhnout.

K zodpovězení první otázky, tato práce zastává názor, že problematika promlčení odpovědnosti za přestupky představuje relativně jasný a zřetelný rámec pro jeho využití. Zákonodárce se však nevyhnul několika problematickým bodům, i přes jeho snahu je názoru autora největším problémem přílišná roztržitost této úpravy, když má za to, že vznik přestupkového zákona měl za cíl sjednotit a vytvořit obecný právní rámec pro odpovědnost za přestupky a jejich projednání. Ač je napsán jasně a dostatečně obecně (i přes problematické body uvedené výše), má autor za to, že by měl více reflektovat diferenciaci v rámci různých správních odvětví.

Druhá otázka je v rámci této práce zodpovězena taktéž kladně. Práce popisuje instituty stavení a přerušení promlčecí doby jako zjevně nápomocné pro správní orgány k projednání přestupků. Tato práce se však staví kriticky k možnosti prodlužování mezní doby, která (ač novelizována pro prodlužování mezní doby) je dle názoru autora této práce v rozporu s přiměřeností řízení, jež je zakotvena článkem 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Poslední výzkumná otázka se týkala problematiky, jež dosud dle názoru autora nebyla odbornou literaturou dostatečně probádána. Práce zastává názor, že v důsledku některých vad usvědčujících rozhodnutí k přerušení promlčecí doby nedojde, jelikož by mohlo docházet ke zneužívání tohoto institutu ze strany správních orgánů.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

1. WEINHOLD, Daniel. *Promlčení a prekluze v soukromém právu*. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-576-3.
2. ELIÁŠ, K. a kolektiv. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. Praha: Linde Praha a. s., 2008. 978-80-7201-6877.
3. PETROV, Jan, VÝTISK, Michal, BERAN, Vladimír, a kol. *Občanský zákoník: komentář. 2. vydání*. Beckova edice komentované zákony. V Praze: C.H. Beck. 2019 ISBN 978-80-7400-747-7.
4. GERLOCH, Aleš, 2021. *Teorie práva. 8. aktualizované vydání*. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-807-3808-389.
5. SVOBODA Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří a DOLEŽÍLEK, Jiří. *Občanský soudní řád: komentář*. Beckova edice komentované zákony. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-828-3.
6. TICHÝ, Luboš. *K subjektivnímu počátku promlčecí doby*. Právní rozhledy 2010, č. 19, s. 703-706.
7. SVOBODA, Karel. *Námítka promlčení jako procesní institut*. Právní rozhledy č. 8/2012, 2012, s. 284-287.
8. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009 ISBN 978-80-7400-059-1.
9. LAVICKÝ, Petr a POLIŠENSKÁ, Petra. *Judikatura k rekodifikaci Promlčení a Prekluze*. Praha: Wolters kluwer a.s., 2021, ISBN 978-80-7478-057-8.
10. PRŮCHA, Petr. *K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání*. Roč. XLVIII, č. 1-2/2014, 2014, s. 16-19, ISSN 0139-6005.
11. PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2022, ISBN 978-80-7502-612-5
12. PŘÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-456-8
13. KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou. 2. aktualizované vydání*. Komentátor. Praha: Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-211-0.

14. BOHADLO, David, BROŽ, Jan, KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr, RIGEL, Filip a ŠTASTNÝ, Vít. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer a.s., 2022, ISBN 978-80-7676-419-4.
15. GRYGAR, Tomáš. *Zánik odpovědnosti za přestupek*. Beckova edice právní instituty. V Praze: C.H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-948-8
16. SOLNAŘ, Vladimír; FENYK, Jaroslav a CÍSAŘOVÁ, Dagmar. *Základy trestní odpovědnosti: systém českého trestního práva*. Vyd. 1., (Jako Základy trestní odpovědnosti vyd. 2.). Praha: Orac, 2003, ISBN 80-861-9974-6
17. VAICOVÁ, Natálie. *Promlčení trestní odpovědnosti prizmatem čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod*. Trestněprávní revue 2022, 1/2022, s. 40
18. JEMELKA, Luboš a VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-7400-772-9.
19. GRYGAR, Tomáš. *K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně*. Právní rozhledy 2017, 19/2017, s. 665.
20. KOUKAL, Pavel, *Předvídatelnost, retroaktivita a zpětné působení práva*. Právník, 2016, č. 3, s. 245
21. TRYZNA, Jan. *Ústavní aspekty intertemporálních ustanovení právních předpisů*. Právní rozhledy 2019, 22/2019, s. 779.
22. LAITOS, J. G. *Legislative Retroactivity*. 52 Washington University Journal of Urban Contemporary Law, 1997, roč. 81, s. 84.
23. GRYGAR, Tomáš. *Délka a běh promlčecích (prekluzivních) dob u přestupků – 1. část*. Právní rozhledy 2023, č. 1, s. 1-9.
24. KLAPAL, Vít. *Pokračující, trvající a hromadný přestupek (1. část)*. Trestněprávní revue 2013, č. 9, s. 206-213.
25. ŠÁMAL, Pavel. *Trestní řád: komentář*. 7. dopl. a přeprac. vyd. Velké komentáře. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 257, ISBN 978-80-7400-465-0.
26. MATES, Pavel a ŠEMÍK, Karel. *K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním*. Trestněprávní Revue 2013, č. 11-12/2013 s. 259
27. BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V. a ŠEBEK, P. *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 174.
28. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Academia iuris (C.H. Beck). V Praze: C.H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1
29. VANTUCH, Pavel. *Narovnání v trestním řízení a právo na obhajobu*. Právní rozhledy 1998, 8/1998, s. 393

Seznam použitých internetových zdrojů

JEMELKA, Luboš. *Problematika retroaktivity právních předpisů*. 2016. Dostupné z: <http://www.cicar.cz/article/show-article/problematika-retroaktivity-pravnich-predpisu>.

Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993, Listina základních práv a svobod

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 563/1991 Sb., zákon o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2012, sp. zn. Pl. ÚS 3/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, Pl. ÚS 33/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 300/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 1169/07.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. Ús 19/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. Ús 27/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997 Pl.Ús 21/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020 Pl. ÚS 4/20.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2002 II.ÚS 143/02.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012 č. j. 9 As 114/2011-58.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005 sp. zn. As 57/2004-39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020-76.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. 7 As 95/2011-108.

Rozhodnutí nejvyššího správního soud ze dne 15. 8. 2012 1 As 49/2012-33.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2022, č. j. 10 As 444/2021-44.
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2021 č. j. 9 As 255/2020-2.
Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2012 č.j. 1As 22/2012-55.
Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 1358/2008.
Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2009, 29 Cdo 1728/2007.
Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 3. 2007 č. j. 15 Ca 201/2006-22

Seznam ostatních zdrojů

Mgr. Bc. Adam Ptašník, Ph. D. *Studijní materiály předmětu PrF: MV926K*. Kapitola 1. Počítání času.

VLÁDA. *Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. O odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Praha. 2015.

ŠULC, Lukáš. *Promlčení odpovědnosti za přestupky*. Diplomová práce. V Praze: Právnická fakulta univerzity Karlovy, 2022.

Seznam tabulek

Tabulka 1: Délka zvláštních prekluzivních dob

Zdroj: GRYGAR, Tomáš. *Délka a běh promlčecích (prekluzivních) dob u přestupků – 1. část*. Právní rozhledy, 2023, č. 1, s. 1-9.

Promlčení odpovědnosti za přestupky

Abstrakt

Tato diplomová práce se zaměřuje na úpravu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, jakož i zákonů speciálních, jež upravují zánik odpovědnosti, promlčecí doby a úpravu stavení a přerušení promlčecí doby přestupků. Cílem této práce je zhodnotit a případně nalézt příhodnější úpravu ve věci zániku odpovědnosti, stanovení délky promlčecí doby, mezní promlčecí doby, jejímu stavení a přerušení.

V první kapitole se diplomová práce zabývá teoretickým výkladem ohledně času a jeho ukotvení v právním řádu. Vysvětluje zde termíny jako stavení a přerušení lhůt, promlčení a prekluze. U termínu promlčení také zhodnocuje jeho rozdílný význam ve sféře soukromoprávní a veřejnoprávní.

V návazné kapitole se diplomová práce zaměřuje na zánik odpovědnosti za správní delikt a úpravu zániku odpovědnosti v přestupkovém zákoně. Tato kapitola také obsahuje otázku zániku odpovědnosti jako hmotněprávního institutu.

Třetí kapitola se věnuje úpravě promlčecí doby v přestupkovém zákoně, stanovení její délky a diferenciaci na základě výše pokuty. Kapitola se dále zaměřuje na speciální zákony, jež stanovují délku promlčecí doby odlišně, a prezentují roztržičnost právní úpravy. Závěrem této kapitoly je zmíněn osud přechodného ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona, a to zejména kvůli derogačním ústavním nálezům.

Poslední kapitola je v první části zaměřena zejména na popis jednotlivých důvodů stavení promlčecí doby dle přestupkového zákona, jakož i dle speciálních zákonů. Ve druhé části jsou rozebrány důvody pro přerušení promlčecí doby, je zde nastíněna otázka vad správních aktů, a na základě kterých vad rozhodnutí, jímž byl pachatel uznán vinným, případně příkazu, je-li prvním úkonem v řízení, se promlčecí doba přerušuje, a na základě kterých nikoli. Dále je zde zmíněna úprava přerušení v *lex specialis*, jež upravují přerušení promlčecí doby rozdílně. Závěrem této kapitoly je hodnocena mezní promlčecí doba ve vztahu ke sporu ohledně konce promlčecí doby a nabytí právní moci rozhodnutí.

V závěru diplomové práce dochází ke shrnutí nejdůležitějších poznatků, jejich hodnocení a poukazuje na možnou budoucí změnu a úpravu legislativních mezer.

Klíčová slova: Promlčecí doba, přestupkový zákon, stavení a přerušení promlčecí doby

The time limitation of liability for administrative delicts

Summary

This master thesis focuses on the regulation of Act No. 250/2016 Coll., the Act on Liability for Offences and Proceedings thereon (Misdemeanour act), as well as special laws that regulate the extinction of liability, the statute of limitations and the regulation of the establishment and interruption of the statute of limitations of offences. The aim of this work is to evaluate and, if necessary, to find a more appropriate regulation in the matter of extinction of liability, the determination of the length of the limitation period, the limitation period, its establishment, and interruption.

In the first chapter, the thesis deals with the theoretical interpretation of time and its anchoring in the legal system. It explains terms such as the construction and interruption of time limits, limitation, and prescription. It also evaluates the different meaning of the term limitation in the private and public law spheres.

In a follow-up chapter, the thesis focuses on the extinction of liability for administrative offences and the regulation of the extinction of liability in the Misdemeanour Act. This chapter also includes the question of extinction of liability as a substantive law institute.

The third chapter deals with the regulation of the limitation period in the Misdemeanour Act, the determination of its length and differentiation based on the amount of the fine. The chapter also focuses on special laws that set the length of the limitation period differently and presents the fragmentation of the legal regulation. Finally, this chapter discusses the fate of the transitional provision of Section 112(2) of the Misdemeanour Act, particularly in light of the constitutional deregulations.

The last chapter, in the first part, focuses mainly on the description of the various grounds for the statute of limitations under the Misdemeanour Act as well as under special laws. The second part discusses the grounds for interrupting the limitation period, outlines the issue of defects in administrative acts, and which defects in the decision by which the offender was found guilty or the order, if it is the first act in the proceedings, interrupt the limitation period and which do not. Reference is also made to the rules on interruption in the *lex specialis*, which regulate the interruption of the limitation period differently. This chapter concludes with an assessment of the limitation period in relation to a dispute concerning the end of the limitation period and the entry into force of a decision.

The thesis concludes with a summary of the most important findings, their evaluation and points out possible future changes and adjustments of legislative gaps.

Key word: Time limitation period, misdemeanor act, suspension and interruption of the time limitation period