

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Kristýna Nečasová

Zákaz retroaktivity v neprospěch pachatele správního deliktu

Bakalářská práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma *Zákaz retroaktivity v neprospěch pachatele správního deliktu* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text práce včetně poznámek pod čarou má 73 057 znaků včetně mezer.

V Nosislavi dne 17. října 2023

.....

Nečasová Kristýna

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce JUDr. Martinu Škurkovi, Ph.D. za odborné vedení práce, za cenné rady, vstřícnost při konzultacích, a především za trpělivost.

Seznam použitých zkratk

Důvodová zpráva – důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Listina – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Přestupkový zákon – zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, ve znění pozdějších předpisů

Trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva – Evropská úmluva o ochraně lidských práv ve znění dalších protokolů

Ústava ČR – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Zákon o přestupcích – zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o silničním provozu – zákon č. 361/2000 Sb., zákon o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

Obsah

Seznam použitých zkratk	4
Úvod	6
1 Zásada zákonnosti	8
1.1 Zásada zákonnosti obecně.....	8
1.2 Zásada zákonnosti a její požadavky.....	9
2 Zákaz retroaktivity ve správním trestání	11
2.1 Pojem retroaktivity obecně v právu	11
2.2 Pojem zásady zákazu retroaktivity.....	12
2.3 Právní úprava zákazu retroaktivity.....	13
2.4 Zákonné výjimky ze zákazu retroaktivity	15
3 Zákaz retroaktivity v praxi správních orgánů	18
3.1 Vymezení pojmů	18
3.1.1 Doba spáchání přestupku	19
3.1.2 Zákon účinný v době spáchání přestupku	21
3.2 Posouzení příznivosti zákona správními orgány	23
3.2.1 Příznivější zákon	23
3.2.2 Postup správního orgánu při posuzování příznivosti zákona	24
3.2.3 Nálezy Ústavního soudu č. 54/2020 Sb. a č. 325/2020 Sb.....	25
3.3 Právní úprava podle § 2 odst. 6 přestupkového zákona	28
4. Zhodnocení právní úpravy	31
Závěr	33
Seznam použitých zdrojů	35
Shrnutí a klíčová slova	39
Abstract and key words	39

Úvod

Tématem bakalářské práce je „Zákaz retroaktivity v neprospěch pachatele správního deliktu“. Zákaz retroaktivity, tedy zákaz zpětné účinnosti práva, osobně považuji za jednu z nejvýznamnějších zásad v oblasti správního trestání. Zásada se zakládá na principu právní jistoty a zajišťuje, aby pachatelé byli trestáni za své jednání jen na základě předem známých a v době spáchání přestupků účinných zákonů. Cílem zákazu retroaktivity je chránit především práva obviněných, včetně práva na spravedlivý proces, a zamezit správním orgánům, aby nedocházelo ke zneužívání jejich pravomocí. Správní orgány tak nemohou ukládat správní tresty za činy, které v době jejich spáchání nebyly kvalifikovány jako přestupky podle účinných právních předpisů.

Cílem této práce je poskytnout ucelený přehled o problematice zásady zákazu retroaktivity ve správním trestání, především pak o postupu správního orgánu v situacích, kdy dochází ke změnám právních předpisů, a dále též poskytnout zhodnocení současné právní úpravy zákazu retroaktivity ve správním trestání, případně poukázat na její nedostatky. S tímto souvisí i nalezení odpovědí na dvě hlavní výzkumné otázky, které jsem si v rámci bakalářské práce stanovila:

1. Jakou právní normu bude správní orgán aplikovat a jaký správní trest bude za přestupek uložen v případě, že dojde ke změně právní úpravy?
2. Je současná právní úprava zákazu retroaktivity dostačující?

Práce je psaná především metodou popisnou, a to konkrétně v prvních dvou kapitolách, kde se na zákaz retroaktivity zaměřuji z teoretického hlediska a kde tedy konkrétně popisuji jednotlivé pojmy, které jsou s touto problematikou spojeny. Ve třetí kapitole pak nahlížím na zákaz retroaktivity z pohledu praxe správních orgánů, opět za použití metody popisné. Dále v této kapitole pak uplatňuji metodu analýzy, a to především v části, kde se věnuji posouzení příznivosti zákona správními orgány, jako jedné z hlavních zákonných výjimek ze zákazu retroaktivity. V poslední, čtvrté, kapitole pak využívám metodu hodnotící, kdy se pokusím o zhodnocení současné právní úpravy zákazu retroaktivity v oblasti správního trestání, a též metodu komparace, kdy porovnávám novou právní úpravu přestupkového zákona se starou úpravou zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Z hlediska časového vymezení, v práci vycházím především ze současné právní úpravy, tedy ze zákona č. 250/2016 o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále také jako „přestupkový zákon“). Přestupkový zákon sice pokrývá oblast postihování přestupků, tyto však představují nejvýznamnější skupinu správních deliktů. Dále je nutné

uvést, že závěry teorie a závěry judikatury Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a dalších správních soudů zmíněné v této práci a navazující na jednotlivá ustanovení Listiny základních práv a svobod a přestupkového zákona, která upravují zákaz retroaktivity, jsou platné pro všechny druhy správních deliktů.

V teoretické části práce (tj. první a druhá kapitola) jsem především využívala práce od H. Práškové, která se podle mého názoru problematikou časové působnosti přestupkových zákonů zabývá nejvíce. Dalšími autory, jejichž práce jsem při psaní této části využívala, byli např. E. Horzinková, Z. Fiala, A. Gerloch, P. Osina, K. Frumarová, V. Sládeček, M. Škurek a další. V praktické části je stěžejním zdrojem zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a k němu související komentáře, např. od D. Bohadla, L. Jemelky, R. Kočího, M. Mártona a dalších. V celé práci pak ještě vycházím z recentní judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu.

Bakalářská práce je dělena do čtyř hlavních kapitol a s nimi souvisejících podkapitol. V první kapitole se zabývám vymezením pojmu zásada zákonnosti, podle které se řídí veškerý výkon veřejné správy, a to i v oblasti správního trestání, kde též správní orgány mohou postupovat jen v mezích, které jim zákon dovoluje. Zákaz retroaktivity je pak jedním z požadavků, které ze zákonnosti vyplývají, v rámci kapitoly též budou uvedeny další vyplývající požadavky. Ve druhé kapitole se budu už konkrétně věnovat zákazu retroaktivity. Nejprve vymežím, co znamená pojem „retroaktivity“ obecně v právu, poté se zaměřím na zákaz retroaktivity ve správním trestání, tedy opět, co tento pojem znamená, z jakých právních předpisů nám vyplývá, zde tedy uvedu jak úpravu mezinárodní, tak i vnitrostátní, a dále vymežím zákonné výjimky ze zákazu retroaktivity. Ve třetí kapitole se zaměřím na zákaz retroaktivity z hlediska praktického. Pokusím se zde nalézt odpovědi na otázky, které souvisejí s aplikací právní normy, v případě že dojde ke změně právního předpisu, a s tím i spojeného postupu správního orgánu, a též otázkou posouzení příznivosti zákona pro pachatele přestupku. S touto kapitolou bude souviset i zrušení přechodného ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona, který se týkal prekluzivních lhůt podle staré úpravy a promlčecí doby podle úpravy nové, nálezy Ústavního soudu. Poslední kapitolu pak věnuji zhodnocení současné právní úpravy zákazu retroaktivity a jejího porovnání s právní úpravou předcházející.

Bakalářská práce je zpracována podle stavu právní úpravy ke dni 30. června 2023.

1 Zásada zákonnosti

Zásadou zákonnosti se řídí veškerá činnost veřejné správy, a to i v oblasti správního trestání, která tvoří jeho nedílnou součást výkonu.¹ Zásada zákazu retroaktivity, tedy zpětné účinnosti právních norem, je pak jedním z požadavků, který ze zásady zákonnosti pro oblast právě správního trestání vyplývá. Proto považuji za důležité, pro účely této práce, nejprve vymežit pojem zásady zákonnosti, a až poté se zaměřit na pojem zákazu retroaktivity. V rámci této kapitoly jsem si stanovila dva hlavní cíle. Za prvé, co přesně termín „zásada zákonnosti“ znamená a jaké právní předpisy nám stanoví povinnost tuto zásadu dodržovat. A za druhé, jaké další požadavky z této zásady pro oblast správního práva trestního vyplývají.

1.1 Zásada zákonnosti obecně

Zásada zákonnosti, také známá jako „princíp legality“, je jedním z klíčových principů ve veřejné správě. Princíp vyjadřuje základní požadavek, aby veškerý výkon státní moci byl prováděn v souladu se zákony a dalšími právními předpisy, včetně souladu s mezinárodními smlouvami, které jsou podle čl. 10 Ústavy ČR součástí právního řádu České republiky.

Existence principu je zaručena již samotnou Ústavou ČR. Jeho právní základ můžeme dovodit zejména z ustanovení čl. 2 odst. 3, který nám říká, že: „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ Na ústavní úrovni je dále zakotvena v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku, a jehož znění je následující: „*státní moc, lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ Správní orgány tak smějí jednat pouze na základě účinných zákonů a prostřednictvím postupů, které stanoví zákon.² Z tohoto můžeme uzavřít, že veřejná moc musí vždy postupovat podle zákona, nikdy nesmí jednat mimo něj, nebo dokonce v rozporu s ním.³ K tomuto se opakovaně vyjádřil i Ústavní soud ve svých nálezech. „*Veřejná moc může jednat, jen když jí to zákon umožňuje (obecný zákaz svévole) a jen v případech, v mezích a způsobem, který zákon stanoví (zákaz libovůle), jak to vyžadují čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy.*“⁴

V oblasti správního trestání je pak zásada zákonnosti dále ještě rozvíjena v čl. 39 Listiny⁵: „*Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jiné újmy na*

¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 418

² HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 42

³ FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 23

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 25. května 2021, IV.ÚS 3416/20, bod 25.

⁵ FIALA, Zdeněk. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*, 2. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 46

právech a majetku, lze za jeho spáchání uložit.“ Tato zásada, označována jako *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* – žádný správní delikt, žádný správní trest bez zákona, byla sice původně formulována pro oblast trestního práva, avšak obdobně platí i pro oblast správního práva trestního. Zásada tedy vyjadřuje tu skutečnost, že jednání mohou být považována za správní delikty a správní tresty mohou být nařízeny, jen a pouze na základě účinného zákona.⁶ Z toho vyplývá, že jen zákon má tu pravomoc stanovit jaké chování je protiprávní, a tedy trestné, a jaký druh trestu může být za takové chování uložen.

1.2 Zásada zákonnosti a její požadavky

Prášková ve svých dílech zabývajících se přestupkovým právem a správním právem trestním uvádí, že zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* vytváří základ pro další požadavky, které jsou někdy považovány za samostatné zásady a jsou často vyjádřeny formou zákazů. Těmito požadavky, podle ní jsou⁷:

1. Pouze zákon stanoví podmínky odpovědnosti, obecné i konkrétní znaky skutkové podstaty a správní tresty (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*)

Všeobecné i specifické znaky skutkové podstaty, stejně jako definice podmínek odpovědnosti za přestupek musí být výhradně upravený zákonem. Stejně tak tresty za správní delikty musí být stanoveny zákonem. V důsledku toho je pouze zákonem možné určit, které porušení právní povinnosti je považováno za trestné. Nicméně, právní povinnosti, u kterých porušení může vést k přestupku, mohou být stanoveny i jinými právními normami, jako jsou prováděcí předpisy, obecně závazné vyhlášky nebo nařízení obcí a krajů, za předpokladu, že skutková podstata přestupku je dostatečně definována v zákoně.

2. Skutkové podstaty musí být vyjádřeny jasně, určitě a přesně (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*)

Požadavek vyplývající z principu právní jistoty, klade důraz na přesnost a předvídatelnost právního rámce. To znamená, že skutková podstata jednotlivých správních deliktů musí být v zákoně výslovně stanovena s co největší přesností. Tím se zajistí, že právní subjekty budou mít předem jasnou představu o tom, které protiprávní jednání jsou trestná, a budou moci své chování tomu přizpůsobit. Zákon musí také přesně stanovit taxativní seznam správních trestů a ochranných opatření, stejně jako podmínky pro jejich ukládání a určit jejich sazbu.

⁶ HORZINKOVÁ, Ev, FIALA, Zdeněk. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*, 2. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 53

⁷ srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 27 a PRÁŠKOVÁ, Helena In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7, přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 13-16

3. Zákaz retroaktivity přísnějšího zákona (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*)

Existence zákazu retroaktivity zákonů souvisí s časovou působností právních předpisů, která se opírá o pravidlo, že trestnost jednání se posuzuje a trest se ukládá na základě zákona účinného v době, kdy bylo dané jednání spácháno.

4. Zákaz analogie v neprospěch pachatele (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*)

Je zakázáno vytvářet nové skutkové podstaty správních deliktů, rozšiřovat podmínky právní odpovědnosti a stanovovat nové správní tresty a ochranná opatření. Nicméně, v případě, že zákon to nevyklučuje, je možná analogie ve prospěch pachatele.

Závěr

Zásada zákonnosti je nedílnou součástí veřejné správy. Klade za požadavek, aby správní orgány při výkonu své činnosti jednaly vždy v souladu s účinnými právními předpisy a na základě nich. V rámci trestání je pak tato zásada dále rozvíjena principem *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* a z ní vyplývající zásadou zákazu retroaktivity přísnějšího zákona. Zásada zákonnosti a zákaz retroaktivity jsou tak vzájemně propojeny a mají za cíl zajistit jistotu v právo a předvídatelnost postihů za spáchané delikty. Platí tak, že při rozhodování o odpovědnosti za přešupek, musí správní orgány, v souladu se zásadou zákonnosti, postupovat podle účinných zákonů. Zákaz retroaktivity pak zajišťuje, že nové právní předpisy se nebudou uplatňovat zpětně na jednání, která proběhla před jejich účinností, a tím je zachována stabilita a předvídatelnost v právo.

2 Zákaz retroaktivity ve správním trestání

Jak jsem již v úvodu celé práce psala, je zásada zákazu retroaktivity právních norem podle mého názoru jednou z nejdůležitějších zásad, která musí být v řízení o odpovědnosti za spáchaný správní delikt uplatňována. Uplatnění této zásady má rozhodující význam, podle kterého právního předpisu bude správní orgán postupovat v řízení o odpovědnosti za přestupek. To je zvláště důležité v případech, kdy dochází ke změně zákona mezi časem, kdy byl přestupek spáchan, a okamžikem, kdy je o něm vydáno rozhodnutí.

Kapitola se bude zabývat zákazem retroaktivity ve správním trestání spíše z teoretického hlediska. V následujících podkapitolách tak nejprve odpovím na otázku co to pojem „retroaktivity“ znamená obecně v právu a jaké je její dělení. Poté se již budu věnovat samotné zásadě zákazu retroaktivity v oblasti správního trestání. Především se zaměřím na vymezení pojmu „zákaz retroaktivity“ ve správním trestání, a poté se zaměřím na otázku, z jakých právních předpisů nám tento zákaz retroaktivity ve správním trestání vyplývá – zde uvedu jak úpravu na úrovni mezinárodní tak i na úrovni vnitrostátní. V poslední podkapitole se pak zaměřím na otázku vyloučení zákazu retroaktivity v oblasti správního trestání, tedy zkoumám jeho případné zákonné výjimky.

2.1 Pojem retroaktivity obecně v právu

Retroaktivitou se rozumí: „*zpětná účinnost zákona nebo jiného právního předpisu, resp. zpětná působnost právní normy.*“⁸ To znamená, že právní předpis má účinky i na události a situace, které nastaly před jeho vstupem v účinnost. Retroaktivita se vztahuje na situace, kdy právní úprava nabývá účinnosti zpětně, tedy až poté, co byl již konkrétní čin spáchan. Právě z tohoto důvodu je považována za nežádoucí legislativní techniku, protože je v rozporu s požadavkem právní jistoty, kdy tento požadavek je jedním ze základních znaků právního státu, který slouží k ochraně práv jednotlivců a zajištění stability a předvídatelnosti práva. Právní teorie pak rozeznává dvojí zpětnou účinnost, a to pravou retroaktivitu – tedy zpětné působení právní normy a nepravou retroaktivitu – tedy situace, kdy stará právní norma zůstává účinná i při účinnosti nové právní normy.⁹

Za *pravou retroaktivitu* můžeme označit situaci, kdy právní norma začne působit zpětně, tedy je uplatňována na události či skutečnosti, které nastaly před její účinností. V českém právním řádu tento výslovný zákaz retroaktivity sice existuje pouze pro oblast

⁸ GERLOCH, Aleš. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 928

⁹ OSINA, Petr. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: Leges, 2020, s. 67

trestního práva hmotného, avšak se jedná o natolik základní princip, že za použití ustanovení čl. 1 Ústavy ČR jej můžeme dovodit i pro ostatní právní odvětví.¹⁰ Ostatně i Ústavní soud již opakovaně potvrdil platnost tohoto zákazu pro další právní oblasti ve svých rozhodnutích, kdy se touto otázkou zabýval, jedním z posledních byl náleze ze dne 21. 3. 2023, sp. zn. II. ÚS 103/23: „*Ačkoliv čl. 40 odst. 6 Listiny specificky zapovídá retroaktivitu jen v trestním právu hmotném, Ústavní soud považuje zákaz retroaktivity právních norem za součást pojmu právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy, jehož funkcí je ochránit důvěru v právo, umožnit adresátům právní normy bezpečně určit, jaké jednání je zakázáno, ještě předtím, než je učiní.*“¹¹ Při posuzování přípustnosti výjimky ze zákazu retroaktivity je zásadní, pokud se tak koná ve prospěch subjektu práva, přičemž tuto výjimku můžeme dovodit v čl. 40 odst. 6 Listiny, konkrétněji ve větě druhé, která stanoví, že: „*pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“

Nepravá retroaktivita se týká ochrany nabytých práv a znamená, že právní vztahy, které vznikly před účinností nového zákona, zůstávají podle původní právní úpravy. Avšak veškeré změny a nové skutečnosti se posuzují podle nového zákona. Pokud dochází ke změně právní úpravy, platnost a obsah právních vztahů se hodnotí podle předpisů účinných v době jejich vzniku, zatímco rozhodování o těchto právních vztazích se řídí normami účinnými v době rozhodování.¹² Nepravá retroaktivita se tedy vztahuje na budoucnost těchto vztahů, nikoli na minulost. Řeší tak časový střet staré a nové právní úpravy, a tím se i její použití obecně připouští.¹³ Právě z těchto důvodů se v bakalářské práci pojmem nepravé retroaktivity nebudu již blíže zabývat, pro účely této práce je stěžejní pojem pravé retroaktivity.

2.2 Pojem zásady zákazu retroaktivity

Zásada zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele správního deliktu patří ke specifickým zásadám správního práva trestního. Jedná o zásadu typickou pro tuto správní činnost.¹⁴ Na ústavní úrovni nalezneme zákaz retroaktivity v ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny. Tento zákaz má své odůvodnění v požadavku právní jistoty a dále souvisí s principem *nullum crimen sine lege praevia*, což znamená, že žádný správní delikt nemůže být potrestán bez předchozího zákona. Podle tohoto principu platí, že osoba jednající v souladu se zákonem by

¹⁰ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 2, s. 65-89.

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. března 2023, sp. zn. II. ÚS 103/23, bod 26.

¹² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 93

¹³ OSINA, Petr. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: Leges, 2020, s. 67

¹⁴ HORZINKOVÁ, Eva, FIALA, Zdeněk. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*, 2. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 53

měla mít vždy jistotu, že nebude za své činy trestaná, a to v případě, kdy se zákonodárce až následně rozhodne, že takové jednání je společensky nežádoucí a zařadí jej do skutkové podstaty přestupku. Jako další důvod můžeme spatřit v preventivní a výchovné funkci správního trestání, protože jestli má být správním trestem hrozba účinná, je potřeba, aby byla pachateli předem známa. V tomto případě tak platí i *nulla poena sine lege praevia* – žádný trest bez předchozího zákona.¹⁵

2.3 Právní úprava zákazu retroaktivity

Česká republika se zavázala podle čl. 10 Ústavy ČR dodržovat mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány Parlamentem a jsou součástí právního řádu. V případě, že dojde k rozporu s vnitrostátním zákonem, mají aplikační přednost.

V tomto případě je pro nás nejdůležitější ustanovení čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a svobodách. Význam tohoto ustanovení tkví především ve stanovení základních zásad a požadavcích, které se kladou na postihování jakéhokoliv trestního deliktu, bez ohledu na jeho povahu. Ustanovení čl. 7 odst. 1 Úmluvy je založeno na třech základních předpokladech, které vyjadřují základní principy právního státu a jejichž dodržování je vyžadováno ve všech členských státech. Prvním předpokladem je, že pouze zákon může stanovit, které jednání je protiprávní a jaký trest za něj lze uložit. Druhým předpokladem je zákaz retroaktivního postihu. A třetím předpokladem je, že za spáchaný správní delikt nesmí být uložen trest, který by byl přísnější, než ten, který bylo možno uložit v době jeho spáchání.¹⁶

Na čl. 7 Úmluvy pak navazuje četná judikatura Evropského soudu pro lidská práva¹⁷. Jedním z takových je rozhodnutí ze dne 18. 2. 2020 ve věci č. 45776/16 – *Jidic proti Rumunsku*, v tomto rozhodnutí Soud potvrdil, že čl. 7 Úmluvy nezaručuje pouze zákaz retroaktivity přísnějších trestních zákonů, ale též zásadu retroaktivity těch příznivějších. To znamená, že v případě existence konkurujících si trestních zákonů, vyžaduje čl. 7 Úmluvy povinnost uplatnit ten zákon, který přináší nejvýhodnější důsledky pro obviněného. V případě při zkoumání příznivosti zákona nelze pouze porovnávat obecné sankce trestních předpisů

¹⁵ Tamtéž, s. 61

¹⁶ ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015, s. 120

¹⁷ Další judikatura ESLP navazující na čl. 7 Úmluvy: posudek velkého senátu ESLP ze dne 29. 5. 2020, ve věci č. P16-2019-001 týkající se použití „blanketního odkazu“ v definici skutkové podstaty trestného činu a porovnání trestního zákona účinného v době spáchání činu a pozdějšího trestního zákona, č. 2019/01, rozsudek senátu ESLP ze dne 4. 6. 2019, *Rola proti Slovinsku*, č. 12096/14, rozhodnutí senátu ESLP ze dne 11. února 2020, *Platini proti Švýcarsku*, č. 526/18, rozsudek senátu ESLP ze dne 18. 4. 2013, *Rohlena proti České republice*, č. 59552/08, rozsudek senátu ESLP ze dne 7. 1. 2016, *Bergmann proti Německu*, č. 23279/14

účinných v době spáchání a v době rozhodování. Vnitrostátní soudy musí zohlednit konkrétní okolnosti skutku, které jsou důležité pro určení jeho závažnosti, a na základě toho posoudit, zda je možné uplatnit určitý druh trestu, který je obecně povolen příslušným zákonem. Komplexní posouzení pak vyžaduje rozhodnutí o tom, zda je pachatel trestně odpovědný podle obou zákonů. Na základě tohoto rozhodnutí je nutné použít ten zákon, který je příznivější z hlediska trestního postihu pachatele.¹⁸

Další důležitou mezinárodní smlouvou je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Smlouva byla přijata na zasedání Organizace spojených národů v New Yorku dne 19. prosince 1966 a svým obsahem navazuje na Všeobecnou deklaraci lidských práv. Dokument tak v 53 článcích vymezuje základní občanská a politická práva.¹⁹ Vzhledem k tématu této práce je pro nás významné ustanovení čl. 15, které stanovuje, že není možné trestat za čin, který v době jeho spáchání nebyl podle zákona trestný a též zakazuje ukládat pachateli vyšší trest než ten, který byl stanoven účinným zákonem v době spáchání činu. Nový zákon může mít zpětnou působnost pouze tehdy, pokud má pro pachatele výhodnější podmínky.

Při výkonu své činnosti v rámci veřejné správy, mají správní orgány povinnost se vždy řídit předpisy nejvyšší právní síly. V České republice se jedná o ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Tyto právní předpisy tak tvoří základní rámec pro výkon veřejné správy, a to i pro oblast správního trestání. Jak jsem již několikrát v práci zmiňovala je tím základním ustanovením zákaz retroaktivity čl. 40 odst. 6 Listiny. I když je tato zásada výslovně vyjádřena pro oblast trestního práva hmotného, lze ji aplikovat i v jiných oblastech práva, včetně správního práva trestního. To vyplývá nejen z judikatury Ústavního soudu, ale i z principů obsažených v čl. 1 Ústavy České republiky.²⁰ Například v nálezu ze dne 18. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 2877/18 Ústavní soud uvádí, že: „*Ústavní soud podotýká, že čl. 40 odst. 6 Listiny se vztahuje i na správní delikty.*“²¹ Přitom odkazoval na jeden ze svých starších nálezů, konkrétně na náleze ze dne 13. 6. 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01, ve kterém řešil otázku retroaktivity právních norem.

¹⁸ KOUŘIL, Ivo, TOKOŠOVÁ, Kamila. *Judic proti Rumunsku, rozsudek ze dne 18. 2. 2020 – K trestnímu postihu pachatele v případě konkurujících si zákonů (účinných v době spáchání činu a rozhodování o něm)* [online]. Výběr rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro justiční praxi č. 4/2020, 2023. Dostupné z: <https://sbirka.nsoud.cz/vyber/15477/>

¹⁹ Council of Europe Portal. *The International Covenant on Civil and Political Rights* [online]., coe.int, 2023 [cit. 10. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights>

²⁰ MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 2, s. 65-89.

²¹ Náleze Ústavního soudu ze dne 18. září 2018, sp. zn. III. ÚS 2877/18, bod 28.

Podobné stanovisko zaujímá i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 9. 2018, čj. 7 As 87/2018-34: „Z judikatury Ústavního soudu tedy vyplývá, že zákaz retroaktivity je základním principem a neodmyslitelnou součástí právního státu. V souladu s judikaturou Ústavního soudu je pak nutné zákaz retroaktivity vztahovat nejen na oblast trestního práva, ale mj. také na oblast správního trestání.“²² Je zřejmé, že tato zásada má klíčový význam pro správné fungování právního státu a proto je nezbytné její uplatnění i v oblastech mimo trestní právo.

V přestupkovém zákoně je pak zásada zákazu retroaktivity zakotvena v ustanovení § 2 odst. 1, které přímo vychází a je v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny.²³ Na toto ustanovení pak navazují i další odstavce § 2 přestupkového zákona, tzn. odst. 2, který upravuje dobu spáchání přestupku, odst. 3, který upravuje situace, kdy dojde ke změně zákona během páchaní přestupku, a odst. 4, který se použije na situace, jestliže se zákon změní během páchaní pokračujícího, hromadného nebo trvajících přestupku.

2.4 Zákonné výjimky ze zákazu retroaktivity

Přestupkový zákon nejenže zakazuje zpětnou účinnost právního předpisu, ale obsahuje také výjimku, která nám tento zákaz umožňuje prolomit, a to pokud se tak děje ve prospěch pachatele. Pokud tedy nový zákon přináší pro pachatele příznivější podmínky, je umožněno správnímu orgánu uplatnit tento pozdější právní předpis.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 2. 2021, čj. 8 As 43/2019-40, kde právě řešil otázku použití zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele přestupku, k tomu dodává, že: „Věta druhá čl. 40 odst. 6 Listiny zakotvuje tzv. zásadu příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele. Stejně pravidlo je promítnuto i do aktuálně účinného zákona upravujícího správní trestání, tedy do zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.“²⁴ Dále zdůrazňuje, že orgán, který rozhoduje o použití zásady retroaktivity ve prospěch pachatele, musí zvážit všechna důležitá ustanovení týkající se přestupku a provést podrobné posouzení konkrétního činu konkrétního pachatele. Na základě tohoto posouzení pak musí rozhodnout, zda nová právní úprava přináší pro pachatele příznivější postavení nebo nikoliv.²⁵ Přitom odkazoval na usnesení ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, kde bylo řešeno, jak má být základní pravidlo pro posuzování odpovědnosti za přestupek z hlediska

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. září 2018, čj. 7 As 87/2018-34, bod 26.

²³ BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 11

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. února 2021, čj. 8 As 43/2019-40, bod 16.

²⁵ Tamtéž, bod 24.

časové působnosti, aplikováno ve správním soudnictví, v tomto případě přijal rozšířený senát právní větu, ve které uvedl, že: „*Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.*“²⁶

Další zákonnou výjimku ze zákazu retroaktivity představuje institut vícečinného souběhu. V případě současného spáchání více správních deliktů je správní orgán povinen nejprve posoudit trestnost jednotlivých skutků a poté zvážit, který z těchto správních deliktů má být nejpřísněji postížen. Při tomto posuzování musí správní orgán dodržovat příslušná ustanovení o možnosti uložení úhrnného správního trestu podle § 41 přestupkového zákona. Zároveň je třeba respektovat pravidla, která stanoví nejpríznivější možnou úpravu pro pachatele a případná omezení týkající se druhu správního trestu.²⁷

Prášková mezi další zákonné výjimky z pravidla ještě uvádí: *uložení druhu správního trestu, uložení ochranného opatření a výkon správního trestu.*²⁸ Jsem však toho názoru, že ani jedno z vyjmenovaných nelze zcela jednotně zařadit mezi zákonné výjimky zákazu retroaktivity. V případě uložení druhu správního trestu lze, podle § 2 odst. 6 přestupkového zákona: „*pachateli uložit vždy jen takový druh správního trestu, který dovoluje uložit zákon v době, kdy se o přestupku rozhoduje.*“ Jak sama Prášková uvádí, i v případě, že nový zákon nepřináší pachateli příznivější podmínky a trest se musí ukládat podle zákona starého, je volba druhu správního trestu omezena jen na ty sankce, které zná účinná právní úprava.²⁹ V případě ukládání ochranného opatření se správní orgány musejí řídit zákonem účinným v době rozhodování, a tudíž lze uložit i takové ochranné opatření, které nebylo možné uložit v době spáchání přestupku.³⁰ Zákon zde vychází z toho, že ochranné opatření není správní trestem, ale slouží především k preventivním účelům.³¹ Při rozhodování o jeho uložení tak správní orgány nemusí zkoumat otázku příznivosti pro pachatele. Co se týká výkonu správního trestu, ten se obvykle provádí podle nové právní úpravy.

²⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016, č.j. 5 As 104/2013-46, přijatá právní věta

²⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 72

²⁸ Tamtéž, s. 71-72

²⁹ Tamtéž, s. 71

³⁰ BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 14

³¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., zvláštní část, str. 65

Závěr

Jak se již Ústavní soud několikrát ve svých nálezech vyjádřil, je zákaz retroaktivity obecným právním principem vyplývajících z ustanovení čl. 1 Ústavy ČR a též neodmyslitelným prvkem právního státu, chránící základní práva a svobody jednotlivců. Z tohoto důvodu je pak nutné zásadu zákazu retroaktivity vztahovat i na správní delikty.

Jsem však toho názoru, že tím nejproblematičtějším aspektem při dodržení zákazu retroaktivity je pak dodržení jejího samotného opaku a to zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, tedy samotné posouzení otázky, která z konkurujících právní úprav je pro pachatele příznivější. Orgány, které v tomto případě rozhodují, musejí vždy přiřadit určitý čin pod všechna významná ustanovení, která daný přestupek upravují, posoudit celkový výsledek a následně rozhodnout, která právní úprava je pro pachatele příznivější. To jak problematické tohle může být, nám dokazuje jak judikatura Nejvyššího správního soudu, tak i judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

3 Zákaz retroaktivity v praxi správních orgánů

Jako hlavní cíl bakalářské práce jsem si, kromě vymezení postupu správního orgánu za situace, že dojde ke změně právní úpravy upravující skutkovou podstatu správních deliktů, stanovila současné zhodnocení právní úpravy. Z tohoto důvodu je důležité, abych podrobněji probrala jednotlivá ustanovení § 2 přestupkového zákona, která tento postup upravují a na jejich základě provedla i vyhodnocení právní úpravy v současné době účinné. Jelikož je ustanovení upravující časovou působnost přímým vyjádřením zásady zakazující zpětnou účinnost zákona, bylo její obecné vymezení v předchozí kapitole důležitou součástí této práce.

V první podkapitole se tedy zaměřím na definici pojmů, které jsou relevantní pro postup správního orgánu při určování časové působnosti právních předpisů týkajících se správních deliktů v situaci, kdy došlo ke změně zákona od spáchání přestupku do vydání rozhodnutí. Těmito pojmy jsou: „doba spáchání přestupku“ a „zákon účinný v době spáchání přestupku“. Přesné stanovení těchto pojmů je klíčové pro další postup správního orgánu v rámci řízení o odpovědnosti za přestupek. Ten má totiž zákonem uloženou povinnost, postupovat vždy podle zákona účinného v době jeho spáchání, pokud tak není pro pachatele příznivější.

Ve druhé podkapitole se pak budu věnovat již samotné otázce posouzení příznivosti zákona ve prospěch pachatele správními orgány. Opět tak nejprve proberu, co si pod pojmem „příznivější zákon“ představíme a teprve potom se zaměřím na otázku, jak správní orgán posuzuje zákon, který je pro pachatele příznivější. S touto podkapitolou bude souviset i nedávné zrušení přechodného ustanovení § 112 odst. 2 nálezem Ústavního soudu, který se týkal prekluzivních lhůt podle staré úpravy a promlčecí doby podle úpravy nové.

V poslední podkapitole pak uvedu, jakými pravidly jsou správní orgány vázány při ukládání správních trestů opět v případě, že dojde ke změně právní úpravy.

3.1 Vymezení pojmů

V následujících dvou částech se budu věnovat výkladu pojmů "doba spáchání přestupku" a "zákon účinný v době spáchání přestupku". Vymezení těchto pojmů, jak jsem v úvodu práce uváděla, je důležité pro správní orgán při aplikaci právní normy z hlediska časové působnosti, a tedy i dodržení základního pravidla, které časovou působnost správních deliktů upravuje. Dále sehrává klíčovou roli při rozhodování, jaký zákon se použije v situaci, kdy došlo ke změně nebo zrušení zákona účinného v době spáchání přestupku až do vydání rozhodnutí o něm. Správní orgány jsou povinny v souladu s ustanovením § 2 odst. 2

přestupkového zákona stanovit časový okamžik, kdy došlo k přestupku, a dále identifikovat, podle ustanovení § 2 odst. 1, který zákon byl v té době účinný. Následně musí postupovat v podle tohoto právního předpisu po celou dobu v řízení o odpovědnosti za přestupek.

3.1.1 Doba spáchání přestupku

Podle ustanovení § 2 odst. 1 přestupkového zákona mají správní orgány povinnost, při posuzování odpovědnosti za přestupek, užít zákon účinný v době spáchání přestupku. Doba spáchání přestupku pak vymezuje ustanovení § 2 odst. 2: „*přestupek je spáchán v době, kdy pachatel konal nebo v případě opomenut byl povinen konat.*“ Jedná se tedy o časový úsek, ve kterém došlo k jednání, které je považováno za přestupek, bez ohledu na to, kdy následky tohoto jednání nastanou nebo měly nastat.³²

Podle ustálené právní teorie je jednání obecně chápáno jako projev vůle jednajícího, která se projevuje ve vnějším světě. Jednání zahrnuje v sobě jak vnitřní složku jednání, kterou je vůle jednajícího (psychologická složka), tak i její projev navenek (fyzická složka). Oba tyto prvky jsou nezbytné, a pokud chybí jedna z nich, nelze hovořit o skutečném jednání.³³ I když je jednání obvykle spojováno s aktivním projevem vůle jednajícího, je třeba zdůraznit, že v rámci právního kontextu se jednání rovněž vztahuje i na opomenutí nebo pasivitu jednajícího. Toto rozšířené pojetí jednání je upraveno v přestupkovém zákoně v § 10, a to především v situacích, kdy měl pachatel zákonnou povinnost konat.³⁴ Přestupky spáchané konáním označujeme jako komisivní, a je zde určující doba, kdy pachatel reálně jedná. Přestupky spáchané opomenutím se označují jako omisivní, a u nich je rozhodující doba, kdy pachatel opominul svou povinnost.³⁵

Daný přestupek může být proveden, jak v krátkém časovém okamžiku – tedy případy, kdy pachatel spáchá určitý přestupek ihned, jednorázově nebo též v delším časovém úseku. Přičemž délka tohoto časového intervalu pak může významně ovlivnit odpovědnost za daný přestupek. Mezi tyto zvláštní případy, kdy spáchání přestupku trvá delší časovou dobu, patří přestupky pokračující, trvající a hromadné. Klupal tyto kategorie přestupků popisuje jako přestupky spáchané více akty nebo jsou provedeny jediným aktem, ale zahrnují v sobě

³² FIALA, Zdeněk. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. 2. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 61

³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., zvláštní část, s. 77

³⁴ KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 14

³⁵ MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 19

udržování nelegálního stavu po určitou dobu.³⁶ V přestupkovém zákoně jsou tyto typy přestupků definovány v § 7 až § 9.

Při posuzování odpovědnosti za spáchaný přestupek musí správní orgány, vedle doby spáchaní přestupku, brát v úvahu ještě další podstatné faktory vymezené v zákoně. Jednak je to věk pachatele, neboť pouze osoba starší patnácti let může být považována za odpovědnou za spáchaný přestupek, jak stanoví § 18. Dále musí zohlednit duševní způsobilost pachatele, podle § 19 není za přestupek odpovědný ten, kdo pro duševní poruchu nemohl rozpoznat své protiprávní jednání. Na druhou stranu ten, kdo se sám dostal do stavu nepřičetnosti užitím návykové látky, byť i z nedbalosti, se odpovědnosti nezbavuje.³⁷ Důležité tedy je, aby pachatel byl v době spáchaní přestupku starší patnácti let a byl přičetný. Běh promlčecí doby je rovněž podstatným hlediskem při rozhodování o odpovědnosti za přestupek. Jak uvádí § 31 odst. 1, dnem spáchaní přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, a promlčecí doba začíná běžet dnem následujícím. To znamená, že správní orgány musí dbát na dodržení promlčecích lhůt při rozhodování o odpovědnosti. Nakonec je také důležité zhodnotit povahu a závažnost samotného přestupku. Podle těchto kritérií se pak určuje příslušný trestní postih pro pachatele. Kromě toho je nutné brát v úvahu i časovou působnost zákona o přestupcích při rozhodování o druhu a výši správního trestu.³⁸

V případě, že je trestným pokus správního deliktu, je za dobu spáchaní přestupku považována doba jednání pachatele, tedy okamžik, kdy pachatel ukončil jednání bezprostředně směřující ke spáchaní přestupku.³⁹

Podle § 13 odst. 4 přestupkového zákona platí, že v případě, kdy tak stanoví zákon, jsou pachatelem, tedy při jednotlivých formách účastenství, také organizátor (fyzická osoba, která úmyslně zosnovala nebo řídila spáchaní přestupku), návodce (fyzická osoba, která vzbudila v jiném rozhodnutí spáchat přestupek) a pomocník (fyzická osoba, která umožnila nebo usnadnila jinému spáchaní přestupku), pokud se jedná o dokonalý přestupek nebo jeho pokus, je-li trestný. Za čas spáchaní přestupku se v tomto případě považuje okamžik, kdy organizátor, návodce nebo pomocník ukončí své jednání.⁴⁰ U spolupachatelů (§ 11) se doba

³⁶ KLAPAL, Vít. Pokračující, trvající a hromadný přestupek (1. část). *Trestněprávní revue*, 2013, roč. 12, č. 9, s. 206-223

³⁷ JEMELKA, Lukáš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 11

³⁸ Tamtéž, s. 11

³⁹ FIALA, Zdeněk. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. 2. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 61-62

⁴⁰ FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*. 2. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 61-62

spáchání přestupku považuje za dobu od začátku jejich společného jednání až do jeho dokončení, bez ohledu na to, zda tak probíhalo současně nebo na sebe navazovalo.⁴¹

3.1.2 Zákon účinný v době spáchání přestupku

Jak jsem dříve uváděla, správní orgány mají povinnost užít zákona účinného v době spáchání přestupku. Přesné určení času, ve kterém byl daný přestupek spáchán, je kritickým faktorem pro rozhodování správních orgánů a stanovení, podle kterého právního předpisu budou jednat v řízení o odpovědnosti za přestupek. Jestliže správní orgán dospěje k závěru, že přestupek proběhl za účinnosti starého zákona, musí se řídit tímto zákonem po celou dobu řízení, s výjimkou případů, kdy by nový zákon byl pro pachatele příznivější. V opačném případě, kdy se správní orgán dovolá závěru, že přestupek nastal až po nabytí účinnosti nového zákona, nemůže se řídit podle předchozí právní úpravy, ani kdyby tato právní úprava byla příznivější pro pachatele. O příznivosti zákona a jeho posouzení pro pachatele správními orgány se zabývám podrobněji v další kapitole.

Např. podle Práškové je potřeba pojem „zákon účinný v době činu“ chápat ještě širěji, než jako „zákonné ustanovení upravující skutkovou podstatu deliktu“, lze sem tedy zahrnout všechny právní předpisy, které upravují jak hmotněprávní, tak procesněprávní úpravu přestupků.⁴² „*Nepochybně zahrnuje též ustanovení upravující všechny znaky a okolnosti, na nichž závisí možnost vyvodit odpovědnost pachatele.*“⁴³ Dále Prášková uvádí, že lze širěji uvažovat o formách správní činnosti, které konkrétně stanovují povinnosti, a jejichž porušení může vést ke spáchání přestupku. Změna nebo zrušení správního aktu, opatření obecné povahy nebo veřejnoprávní smlouvy může sehrát významnou roli při posouzení, zda pachatel v době spáchání přestupku splnil všechny podmínky stanovené zákonem.⁴⁴

V ustanovení § 2 odst. 3 přestupkového zákona se nachází obecné pravidlo, které se vztahuje na situace, kdy dochází ke změně zákona během spáchání přestupku, a jehož znění je následující: „*jestliže se zákon změní během páčání přestupku, použije se zákon, který je účinný při dokončení jednání, kterým je přestupek spáchán.*“ Tedy v situaci, kdy dochází ke změně zákona během páčání přestupku, se použije právní úprava, která byla účinná v době

⁴¹ JEMELKA, Lukáš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 11

⁴² viz PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 67

⁴³ PRÁŠKOVÁ, Helena. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. *Správní právo*, 2009, roč. 42, č. 4, s. 193-208

⁴⁴ viz PRÁŠKOVÁ: *Nové přestupkové právo...*, s. 67

dokončení konkrétního jednání, kterým byl přestupek spáchán.⁴⁵ Správní orgány jsou tak povinny nejprve identifikovat časový okamžik, kdy došlo k dokončení konkrétního jednání, a následně určit účinnou právní úpravu v této době. I zde je však uplatňováno, že v případě, že nová právní úprava je pro pachatele příznivější, musí být použit tento pozdější právní předpis. Ustanovení § 2 odst. 3 je tak spíše výkladovým pravidlem k § 2 odst. 1 tohoto zákona.⁴⁶

Ustanovení § 2 odst. 4 písm. a) až c) přestupkového zákona pak upravuje ty případy, kdy došlo ke změně právního předpisu během páchání přestupků pokračujících, trvajících a hromadných. Podle něj tak platí, že: „*pokud se zákon změní během páchání přestupku pokračujícího, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku, pokud se zákon změní během páchání hromadného přestupku, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu útoku, a pokud se zákon změní během páchání trvajících přestupku, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.*“ V podstatě lze tedy shrnout, že oním klíčovým momentem je poslední útok nebo okamžik, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu.⁴⁷ Prášková k tomu dodává, že zákon, který byl účinný v rozhodujícím okamžiku, se tak aplikuje bez ohledu na to, že trest, který je ukládaný na jeho základě, může být i přísnější než trest stanovený zákonem účinným v době, kdy bylo s protiprávním jednáním započato.⁴⁸ Ustanovení § 2 odst. 4 se tak zásadně opírá o princip použití právního předpisu platného v době ukončení jednání.⁴⁹

V přestupkovém zákoně jsou pak ustanovení § 2 odst. 4 doplněna ustanovením § 37 písm. i), které stanovuje, že při rozhodování o druhu a výměře správního trestu se zohledňuje, zda část jednání, kterou přestupek zahrnuje, proběhla v době účinnosti právního předpisu, který stanoví mírnější správní trest než právní předpis účinný při dokončení takového jednání.⁵⁰

V případě, že dojde ke změně zákona po dokončení jednání, kterým je přestupek spáchán, se uplatňuje ustanovení § 2 odst. 5., které stanoví, že: „*při pozdějších změnách zákona, který je účinný při dokončení jednání, kterým je přestupek spáchán, se použije zákona nejmírnějšího*“, tedy takový zákon, který stanovuje nejmírnější možnou sankci. Při

⁴⁵ KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 14

⁴⁶ BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 13

⁴⁷ Tamtéž, s. 13

⁴⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7, přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 55

⁴⁹ KOČÍ: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami ...* s. 14

⁵⁰ MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 20

posuzování nejmírnějšího zákona se klade důraz na nejnižší možný správní trest stanovený podle pozdějších zákonů nebo situace, kdy nová právní úprava zruší správní trest, který byl dříve ukládán za spáchání přestupku.⁵¹

3.2 Posouzení příznivosti zákona správními orgány

Z ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny a § 2 odst. 1 přestupkového zákona vyplývá, že výjimečně může být zákaz retroaktivity porušen pouze v případech, kdy to přináší příznivější důsledky pro pachatele daného činu. Důvodem zavedení této výjimky je zejména proto, aby se zajistilo, že pokud se dané jednání již nadále nepovažuje za protiprávní a nelze za něj uložit správní trest, bylo by nespravedlivé považovat jej za přestupek a pachatele za něj trestat. Jinými slovy pokud tedy dochází ke změně právní úpravy a konkrétní přestupek již není trestný, není možné potrestat pachatele za to, že spáchal přestupek, který v té době spáchání za přestupek již považován nebyl.⁵² Jak k tomu dodává i judikatura Nejvyššího správního soudu, tím obvyklým pravidlem, které dává přednost pozdější příznivější právní úpravě, je v situacích, kdy zákonodárce, např. v reakci na společenské změny, přehodnotí potřebu takové regulace a buď zruší původní povinnost, upraví ji v menším rozsahu nebo sníží trest za její případné porušení.⁵³

Hlavní náplní této kapitoly je zodpovězení otázky posouzení příznivosti zákona pro pachatele správního deliktu správními orgány. Nejprve se zaměřím, co to vůbec pojem „příznivější zákon“ znamená, poté rozeberu jak správní orgán postupuje v případě jeho posuzování. V jakém případě aplikuje starý zákon a v jakém zase zákon nový. V další podkapitole pak provedu rozbor nálezů Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020 a ze dne 16. 6. 2020, při které zrušil přechodné ustanovení § 112 odst. 2.

3.2.1 Příznivější zákon

Za příznivější zákon lze mít takový zákon, který poskytuje větší ochranu a výhody pro osobu, která je jím ovlivněna. Tedy, jako příznivější zákon můžeme označit takový, který buď nekvalifikuje pachatelovo jednání jako protiprávní, nebo jej zakládá jinou odpovědností než přestupkovou. Dále je to zákon, který je příznivý pro pachatele až ve svém celku, tedy pokud se jeho jednání podle starého i nového zákona kvalifikuje jako stejná přestupková skutková podstata, ale pozdější zákon umožňuje uložení mírnějšího trestu, například v podobě nižší

⁵¹ KOČÍ: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami ...* s. 15

⁵² JEMELKA, Lukáš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 11

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2017, čj. 1 As 208/2016-35, bod 28.

pokuty nebo pouhého napomenutí.⁵⁴ V situacích, kdy tedy nový zákon přináší výhodnější podmínky pro pachatele, je správní orgán povinen použít tento zákon při posuzování odpovědnosti za přešupek, a to i pokud daná situace nastala za účinnosti starého zákona. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2020, čj. 3 As 48/2018-43, k tomu dodává, že: „Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu.“⁵⁵ Přitom zde odkazoval na nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV.ÚS 158/2000, kde soud řešil otázku posouzení výhodnosti a příznivosti aplikace pozdějšího zákona na pachatele trestného činu. Zde Ústavní soud došel k závěru, že: „Použití nového právního předpisu je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzována jako celek skýtají výsledek příznivější než právo dřívější.“⁵⁶

3.2.2 Postup správního orgánu při posuzování příznivosti zákona

Jak jsem již dříve zmiňovala, zákaz retroaktivity právních norem neplatí v případech, kdy nový zákon stanovuje postup, který je pro pachatele výhodnější. V těchto případech jsou správní orgány povinny postupovat podle zákona pozdějšího. Pokud by byla přijatá právní úprava, která by při posuzování odpovědnosti za přešupek mohla sankcionovat pachatele mírněji, respektive je pro pachatele příznivější, musí být podle této právní úpravy postupováno. Toto pravidlo totiž zaručuje předvídatelnost rozhodování tím, že pachateli musí být v době spáchání jasné, jaký postih mu hrozí. Nicméně je rozhodující stav právní úpravy v době spáchání přešupku, s korektivem případné příznivější právní úpravy. To znamená, že v žádném případě nelze uložit přísnější sankci, i kdyby to bylo umožněno pozdějšími předpisy.⁵⁷ Použití novějšího zákona není v rukou správního orgánu, ale jeho povinností, musí tedy vždy postupovat z úřední povinnosti.⁵⁸ Ústavní soud k tomu uvádí, že pokud správní orgán opomene přihlédnout k nové právní úpravě, která by mohla pachateli přinést výhody, dochází tak k porušení práva na spravedlivý proces, který je zaručen čl. 36 odst. 1 a 2

⁵⁴ MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přešupkovým zákonem pro správní praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 18

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2020, čj. 3 As 48/2018-43, bod 23.

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2001, sp. zn. IV.ÚS 158/2000

⁵⁷ BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 22

⁵⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7, přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 54

Listiny.⁵⁹ V případě, že správní orgán zvažoval, kterou z více možných právních norem použít při rozhodování o správním deliktu, musí toto rozhodnutí řádně odůvodnit.⁶⁰

Při posuzování, která právní úprava je pro pachatele nejvýhodnější a nejmírnější, musí správní orgán brát v úvahu právní úpravu jako celek, jelikož přestupkové právo není kompletně obsaženo v jednom kodexu a aplikace předpisů může být ovlivněna současnou účinností více zákonů v určitém čase (přestupkový zákon a zvláštní zákon, který upravuje skutkovou podstatu přestupku).⁶¹ Správní orgán nemůže brát v úvahu pouze jednotlivá ustanovení zákona. Nelze tedy kombinovat právní úpravu o správním trestu z jednoho zákona a ustanovení o výměře trestu zase z jiného.⁶² Při posuzování nového zákona je nezbytné zohlednit všechny jeho možné důsledky jako celek. V případě, kdy nový zákon zcela zruší trestnost určitého jednání, je to samozřejmě výhodnější variantou. Pokud však odpovědnost zůstává zachována, je příznivější zákon ten, který stanoví nižší pokutu nebo mírnější trest. V případě, že žádná z těchto podmínek není splněna, bude se postupovat podle zákona účinného v době spáchání přestupku. Přitom musí být brány v úvahu kritéria jako délka promlčecí doby nebo forma požadovaného zavinění.⁶³

Pro pachatele přestupku je nejpříznivější ta úprava, která je pro něj v celém rozsahu výhodnější. To může být například z důvodu nižší výměry trestu, ale také z důvodu jiných příznivých skutkových podmínek. Je tedy nutné zohlednit celkový výsledek uplatnění správněprávní odpovědnosti, nikoli pouze výši uloženého trestu.⁶⁴ „*Příznivost nelze ztotožňovat jen s výši sankce, posuzuje se zákon jako celek.*“⁶⁵

3.2.3 Nález Ústavního soudu č. 54/2020 Sb. a č. 325/2020 Sb.

V minulosti však mohly vyvstat okolnosti, za kterých správní orgán nemohl užít právní úpravu, která byla pro pachatele příznivější. Jednou z takových situací byla existence ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona, jehož primárním účelem bylo upravit lhůty

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2007, sp. zn. II ÚS 192/05

⁶⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 69

⁶¹ BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 11

⁶² JEMELKA, Lukáš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 10

⁶³ PRÁŠKOVÁ, Helena In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7, přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 54

⁶⁴ JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přestupky... s. 10*

⁶⁵ BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 43

pro promlčecí doby v souladu se zvláštními zákony.⁶⁶ Ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona účinného ke dni 25. 2. 2020 znělo následovně: „*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.*“ V souladu s tímto ustanovením byl správní orgán vázán pouze úpravou, která stanovila delší dobu promlčení, a nemohl tak použít kratší dobu, která by byla pro pachatele příznivější. Ústavní soud proto dovodil, že předmětné ustanovení § 112 odst. 2 je v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny, právě z důvodu, že vede ke zpřísnění podmínek odpovědnosti za spáchaný přestupek. Předmětné ustanovení tak postupně zrušil svými nálezy ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (věta první § 112 odst. 2), a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20 (věta druhá § 112 odst. 2). Celé ustanovení tak bylo zrušeno jako protiústavní ke dni 22. 7. 2020.

V prvním nálezu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19 se Městský soud v Praze domáhal zrušení věty první ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona Ústavním soudem.⁶⁷ Před městským soudem se vedlo řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva dopravy, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. d) a k) zákona o silničním provozu. Jednalo se o přestupek, kdy řidič osobního automobilu při couvání narazil do jiného vozidla, následně odjel z místa nehody a odmítl se podrobit dechové zkoušce na alkohol. Ke spáchání přestupku došlo dne 24. 2. 2016, tedy ještě za účinnosti starého zákona o přestupcích.⁶⁸ Pokud by se zánik odpovědnosti posuzoval v souladu s předchozí právní úpravou účinnou do 30. 6. 2017 (§ 20 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb.), došlo by k zániku uplynutím dvou let od jeho spáchání (24. 2. 2018), tedy ještě předtím, než dne 29. 3. 2018 nabylo rozhodnutí o přestupku právní moci. Avšak nová právní úprava v ustanovení § 32 odst. 3 tuto lhůtu prodloužila ze dvou na tři roky, k zániku by tak došlo až 24. 2. 2019. Přejícné ustanovení § 112 odst. 2 věta první přestupkového zákona pak přineslo povinnost tuto prodlouženou lhůtu i na přestupky spáchané před jeho účinností, tedy před 1. 7. 2017, pokud o nich ještě nebylo pravomocně

⁶⁶ Ministerstvo vnitra, *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – 3. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 1. února 2022* [online]. Ministerstvo vnitra, 2022. Dostupné z: www.mvcr.cz/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 4. února 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, bod 1.

⁶⁸ Tamtéž, bod 2.

rozhodnuto.⁶⁹ Dle tedy tohoto ustanovení se mělo užit zákona, který byl v dané věci pro obviněného méně příznivý.

Ústavní soud dal zapravdu Městskému soudu v Praze, že napadené ustanovení je v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny, právě z toho důvodu, že ustanovení skutečně zpříšňovalo pravidla pro využití institutů, které podle staré právní úpravy umožňovaly dřívější zánik trestní odpovědnosti za přestupek.⁷⁰ To znamená, že osoba, která spáchala přestupek v době, kdy byla účinná jiná právní úprava, se mohla setkat s přísnějšími podmínkami a tresty. Po zásahu Ústavního soudu tak § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky zněl následovně: „*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.*“ a to s účinností ode dne 26. 2. 2020.

Nálezem ze dne 16. 2. 2020, sp. zn. Pl ÚS 4/20, Ústavní soud zrušil i druhou větu ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona. Toto rozhodnutí bylo výsledkem návrhu Krajského soudu v Praze, který jej předložil v rámci před ním vedeného řízení o správní žalobě. Žalobce zde požadoval zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, který spolu s rozhodnutím Magistrátu města Kladna, shledal žalobce vinného ze spáchání přestupku provozovatele vozidla podle ustanovení § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu, ve znění účinném ke dni 31. 3. 2015, tedy ke dni spáchání přestupku. Žalobci byla udělena pokuta ve výši 1 500 Kč a současně s ní byla nařízena povinnost uhradit náklady spojené s řízením ve výši 1 000 Kč.⁷¹

Krajský soud tvrdil, že pokud by bylo možné použít novější právní úpravu – zákon o odpovědnosti za přestupky, správní delikt by byl již promlčen. Tato úprava byla zjevně příznivější pro žalobce než stará právní úprava podle ustanovení v zákoně o silničním provozu. Soud měl tedy za to, že § 112 odst. 2 přestupkového zákona, a to i po nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, mu výslovně ukládalo použít pro pachatele méně příznivou promlčecí dobu.⁷² Užití tohoto ustanovení, a to i podle argumentace Ústavního soudu ve zmiňovaném nález, bylo v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny, podle něhož je vždy nutné užit právní úpravu pro pachatele příznivější. I v tomto případě Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh je důvodný, a proto návrhu Krajského soudu v Praze vyhověl.⁷³ Ústavní

⁶⁹ ADÁMKOVÁ, Karolína. *Ústavní soud k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. právníprostor.cz, 4. 5. 2020 [cit. 30. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/ustavni-soud-k-zakonu-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich>

⁷⁰ Tamtéž

⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 16. června 2020, sp. zn. Pl ÚS 4/20, bod 3.

⁷² Tamtéž, bod 7.

⁷³ Tamtéž, bod 25.

soud tak své stanovisko shrnul v bodě č. 24: „*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.*“⁷⁴ Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona, ve znění nálezu Ústavního soudu ze 4. 2. 2020, sp. zn. Pl ÚS 15/19, je v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny a proto jej zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, tedy ke dni 22. 7. 2020.

3.3 Právní úprava podle § 2 odst. 6 přestupkového zákona

Pravidlo pro ukládání správních trestů z hlediska časové působnosti upravuje i ustanovení § 2 odst. 6 přestupkové zákona, jehož znění je následující: „*pachateli lze uložit jen takový druh správního trestu, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje.*“ Ustanovení tak stanoví jedno z důležitých pravidel na jehož základě mohou být ukládány správní tresty, v případě, že od doby spáchání přestupky do doby, než se o něm rozhoduje došlo ke změnám právní úpravy.⁷⁵

Odpovědnost za spáchaný přestupek sice musí být vždy posuzována podle zákona, který byl účinný v době, kdy došlo k jeho spáchání, nebo pokud je to pro pachatele příznivější tak na základě právního předpisu pozdějšího, uložení konkrétního druhu správního trestu však závisí na tom právním předpisu, který je účinný v době, kdy je o přestupku rozhodováno.⁷⁶ Správní orgán je totiž v souladu s ustanovením § 2 odst. 6 přestupkového zákona povinen se při rozhodování o druhu správního trestu řídit zákonem účinným v době vydání rozhodnutí o přestupku, tzn. v době, kdy probíhá samotné rozhodování. Uvedené ustanovení tak představuje výjimku ze zásady, že odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku, která je stanovena § 2 odst. 1 přestupkového zákona.⁷⁷ Dáno je tak především z praktických důvodů, protože by mohly hrozit potíže při výkonu trestu, který nová úprava neumožňuje.⁷⁸ Je důležité však poznamenat, že konkrétní druh správního trestu, který může být pachateli za spáchaný přestupek uložen, musí být stanoven i v zákoně, podle kterého byla posuzována odpovědnost, tzn., že nelze uložit ve finále ten druh správního trest, který by neznal právní předpis, na jehož základě probíhalo řízení o posouzení

⁷⁴ Tamtéž, bod 24.

⁷⁵ BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 14

⁷⁶ JEMELKA, Lukáš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 15

⁷⁷ Tamtéž, s. 15

⁷⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., zvláštní část, s. 65

odpovědnosti za přešupek.⁷⁹ Jemelka k tomu dále uvádí: „*Domníváme se, že zásada stanovená v § 2 odst. 6 se vztahuje i na rozsah výměry správního trestu, to znamená, že lze uložit správní trest v rozsahu výměry podle zákona účinného v době, kdy se o přešupku rozhoduje.*“⁸⁰

Závěr

Z judikatury správních soudů vyplývá, že tím nejproblematictějším hlediskem, se kterým se správní orgány potýkají při aplikaci zákazu retroaktivity, je pak samotné posouzení příznivosti právní úpravy pro pachatele. Například v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2020, čj. 29 Af 47/2018-102, kde zkoumal námitku promlčení, která úzce souvisela s užitím právní úpravy, která měla na pachatele přešupku příznivější dopad. Soud se zde ztotožnil s právním názorem, který vyslovil Ústavní soud ve svých nálezech ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, ten zde stanovil, že rozhodujícím faktorem pro posouzení, zda by použití pozdějšího zákona bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, kterého by bylo dosaženo při aplikaci jednoho nebo druhého zákona, při zohlednění všech právně relevantních okolností daného případu. V případě, že nový právní předpis by vedl k rychlejšímu zániku odpovědnosti za přešupek již před vydáním správního rozhodnutí, z důvodu promlčení přešupku podle nového právního předpisu, je nová právní úprava zřetelně pro pachatele příznivější než předchozí právní úprava, která by nevedla k promlčení.⁸¹ Podobně se k tomu stavěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2020, čj. 10 Afs 72/2020-76, ten, opět s odkazem na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 4/20, došel k závěru, že: „*Příznivější je jednoznačně ta úprava, podle které by došlo k zániku odpovědnosti za přešupek ještě před vydáním rozhodnutí o přešupku.*“⁸²

V dalším rozsudku Nejvyššího správní soudu ze dne 27. 6. 2018, čj. 4 As 114/2018-49, soud řešil námitku stěžovatele na krajský soud, který podle něj neprovedl důkladné posouzení otázky aplikovatelné právní úpravy. Podle stěžovatele se krajský soud zaměřil pouze na jeden aspekt možné výhodnosti skutkové podstaty a opomenul zvážit další výhody, které nová právní úprava poskytuje stěžovateli. Tento nedostatek podle něj měl zodpovědět správní orgán.⁸³ Nejvyšší správní soud v tomto případě došel k závěru, že: „*Zásada použití*

⁷⁹ JEMELKA, VETEŠNÍK: *Zákon o odpovědnosti za přešupky...* s. 15

⁸⁰ Tamtéž, s. 15

⁸¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. prosince 2020, čj. 28 Af 47/2018-102, bod 12.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 25. září 2020, čj. 10 Afs 72/2020-76, bod 17.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 27. června 2018, čj. 4 as 114/2018-49, bod 16.

*pozdější příznivější právní úpravy ... neznamená, že správní orgán, či soud je povinen vypracovat rozsáhlý traktát na téma srovnání právní úpravy účinné v době spáchání deliktu a právní úpravy účinné v době rozhodování správních orgánů. Výhodnost právní úpravy pro pachatele je sice třeba posoudit komplexně ..., avšak zároveň s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu a námitkám pachatele, tedy nikoli hypoteticky a teoreticky s ohledem na všechny možné i nemožné okolnosti, jak se toho ve své podstatě domáhá stěžovatel.*⁸⁴

⁸⁴ Tamtéž, bod 31.

4. Zhodnocení právní úpravy

Jedním z mých hlavních cílů, které jsem si při psaní bakalářské práce stanovila, bylo poskytnout zhodnocení současné právní úpravy zásady zákazu retroaktivity v oblasti správního práva trestního. Ta je v současné době upravena v ustanovení § 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. Tato právní úprava podle přestupkového zákona přímo vychází z čl. 40 odst. 6 LZPS, ve kterém je uvedeno, že *„odpovědnost za přestupek se posoudí podle toho zákona, který byl účinný v době, kdy ke spáchání přestupku došlo. Tato zásada se však neuplatní v případě, kdy nový zákon bude pro pachatele příznivější.“*⁸⁵

Současný přestupkový zákon, který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2017, přinesl důkladnou reformu v oblasti přestupkového práva a zároveň rozšířil ustanovení týkající se časové působnosti přestupkového zákona. Ta byla v předchozí právní úpravě řešena v § 7 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve kterém bylo shodně stanoveno, že *„odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější.“*

Před současnou úpravou neexistovalo žádné ustanovení, které by se zabývalo definicí doby spáchání přestupku. Správní orgány proto při řešení této otázky musely vycházet z ustanovení § 2 odst. 4 trestního zákoníku. Ten dobu spáchání charakterizuje jako: *„čin je spáchán v době, kdy pachatel nebo účastník konal nebo v případě opomenutí byl povinen konat. Není rozhodující, kdy následek nastane nebo kdy měl nastat.“* Stejně tak předchozí zákon o přestupcích nereguloval situace, kdy došlo ke změně zákona během páčání přestupku. Správní orgány se v takových případech opět musely opírat o trestní zákoník, konkrétně o ustanovení § 2 odst. 2, který uvádí, že: *„jestliže se zákon změní během páčání činu, užije se zákona, který je účinný při dokončení jednání, kterým je čin spáchán.“* Dáno tak bylo především z důvodu, jak jsem již uváděla v kapitole 2.3, že podle názoru, jak Ústavního soudu, tak i Nejvyššího správního soudu, je možné zásady trestního práva aplikovat i na oblast správního práva trestního.

Zavedení ustanovení, které vymezuje dobu spáchání přestupku, vnímám jako významné zlepšení právní úpravy, protože, jak jsem již v předchozích kapitolách zmiňovala, správné určení doby spáchání přestupku hraje důležitou roli při rozhodování správních orgánů, a tedy i podle kterého zákona budou při vyvozování odpovědnosti v rámci přestupkového řízení postupovat. Nová právní úprava nyní upravuje i situace, kdy dochází k

⁸⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., zvláštní část, s. 65

pozdějším změnám zákona účinného při dokončení jednání, kterým je přestupek spáchán a tím tak zajistila uplatnění nejmírnějšího zákona ve prospěch pachatele (§ 2 odst. 5).

Další velké pozitivum spatřuji v zavedení jednotné úpravy v případě, že se zákon změní během páchání přestupků pokračujících, trvajících a hromadných. Stará právní úprava zákona o přestupcích totiž vůbec neobsahovala definice přestupků pokračujících, trvajících a hromadných, správní orgány tak musely opět vycházet z trestního práva a judikatury soudů, čímž, jak dokládá sama důvodová zpráva k přestupkovému zákonu, docházelo ke snížení právní jistoty a předvídatelnosti práva. Zavedení této jednotné právní úpravy pak bylo odůvodněno právě zvýšením právní jistoty adresátů přestupkového zákona.⁸⁶ Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky k tomu dále uvádí, že: *„Na to pak navazuje úprava v ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, kde je řečeno, že u pokračujícího, trvajícího a hromadného přestupku se přihlédne k tomu, zda k části jednání, jímž je přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který je účinný při dokončení jednání, jímž je přestupek spáchán. Tímto se předchází pochybnostem o možné retroaktivitě právní úpravy v návaznosti na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.“*⁸⁷

Na základě uvedeného v předchozích částech této práce, jsem tedy došla k názoru, že současná právní úprava zásady zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele správního deliktu je dostačující a zároveň poskytuje odpovědi na otázky správním orgánům, které mohou vyvstat při aplikaci zákona z hlediska časové působnosti. Současně však není možné vyloučit, že v budoucnosti by mohla být zavedena nová opatření týkající se zákazu retroaktivity ve správním trestání, a to jako reakce na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, což je případ ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu podle § 37 přestupkového zákona, případně jako reakce na závazky vyplývající z dalších, pro Českou republiku závazných, mezinárodních smluv.

⁸⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., zvláštní část, s. 65 k § 2: *„Pro zvýšení právní jistoty a předvídatelnosti práva je výslovně stanoveno, který zákon se použije, pokud se právní úprava změní během páchání pokračujícího, hromadného a trvajícího přestupku.“* a s. 76 k § 7: *„Z důvodu právní jistoty a předvídatelnosti práva pro adresáty právních povinností, jejichž porušení je znakem skutkové podstaty přestupku, se do návrhu výslovně doplňují v § 7 až 9 definice pokračování v přestupku, trvajícího a hromadného přestupku, které jsou v současnosti analogicky dovozovány z trestního práva hmotného judikatury.“*

⁸⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., zvláštní část, s. 65

Závěr

Bakalářská práce se zabývala problematikou zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele správního deliktu. V úvodu práce jsem si stanovila dva hlavní cíle, které jsem se během psaní snažila co nejlépe naplnit. Prvním cílem bylo poskytnout ucelený přehled o problematice zákazu retroaktivity ve správním právu trestním a druhým zásadním cílem bylo poskytnout zhodnocení současné právní úpravy upravující zákaz retroaktivity ve správním trestání. Jsem si jistá, že se mi oba mnou stanovené cíle povedlo, v rámci možností, naplnit.

Práci jsem si pomyslně rozdělila na dvě hlavní části, tedy na část teoretickou (první a druhá kapitola) a část praktickou (třetí kapitola), poslední (čtvrtou) kapitolu jsem pak věnovala zhodnocení právní úpravy, tedy naplnění druhého cíle práce.

V první kapitole jsem se věnovala zásadě zákonnosti, tou je totiž ovládaná veškerá činnost veřejné správy, a to i oblast správního trestání. Správní orgány tak mají povinnost vykonávat svou činnost pouze způsobem, který jim stanovuje zákon, a pouze v jeho mezích. Požadavek na dodržení zákazu retroaktivity nepřímo vyplývá ze zásady zákonnosti.

Druhou kapitolu jsem již věnovala zákazu retroaktivity, přičemž jsem nejprve vymezila, co to pojem „retroaktivita“ obecně v právu znamená, včetně jejího základního dělení na retroaktivitu pravou a nepravou, poté jsem se zaměřila na právní úpravu zákazu retroaktivity ve správním trestání, kdy jsem uvedla jak úpravu mezinárodní, která je v souvislosti s ustanovením čl. 10 Ústavy ČR pro Českou republiku závazná, tak i vnitrostátní úpravu, a to jak na úrovni ústavní, tedy její zakotvení v Listině základní práv a svobod, tak i na úrovni zákonné, tedy právní úpravu v přestupkovém zákoně. V poslední podkapitole druhé kapitoly jsem se pak věnovala zákonným výjimkám, které ze zákazu retroaktivity vyplývají.

Ve třetí kapitole jsem se věnovala zákazu retroaktivity v praxi správních orgánů, tedy jak správní orgány musejí postupovat v případě, kdy došlo od doby spáchání přestupku do vydání rozhodnutí o něm ke změně právního předpisu. Správní orgány tak v souvislosti s časovou působností zákona musejí nejprve vymezit „dobu, ve které došlo ke spáchání přestupku“ a poté, který „zákon byl v době spáchání přestupku účinný“ a podle něj postupovat po celou dobu v řízení o odpovědnosti za přestupek. V případě, že správní orgány dojdou k závěru, že v mezičase došlo ke změně právní úpravy, musejí ještě posoudit, která z těchto možných zákonných úprav je pro pachatele přestupku příznivější, tedy, která upravuje výhodnější podmínky.

Poslední kapitolu jsem pak věnovala zhodnocení současné právní úpravy zákazu retroaktivity v přestupkovém zákoně a jejímu porovnání s právní úpravou podle

předchozího zákona o přestupcích. Zde jsem vyjádřila svůj názor, že je z mého pohledu současná zákonná úprava dostačující, právě z důvodu, že lépe upravuje postup správních orgánů při rozhodování o odpovědnosti za přestupek, v případě, že dojde ke změně zákona, oproti staré úpravě, podle které správní orgány musely vycházet z úpravy obsažené v trestním zákoníku nebo jej dovozovat z judikatury soudů. Tímto způsobem je tak poskytnuta lepší ochrana práv jedinců, dodržení principu jistoty v právo a jeho předvídatelnosti.

Na závěr bych ještě ráda uvedla, že dalším možným výzkumem v oblasti zákazu retroaktivity ve správní trestání by mohlo být přezkoumání výjimek, které jsou v praxi aplikovány. Myslím, že by mohlo být zajímavé prozkoumat, jaká kritéria jsou využívána při posouzení, zda je možné uplatnit retroaktivní úpravu v konkrétních situacích.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

- BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 206 s.
- BOHADLO, David a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 674 s.
- FIALA, Zdeněk a kol. *Správní právo trestní*, 2. vydání. Praha: Leges, 2021, 308 s.
- FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní právo procesní*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 510 s.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 310 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1459 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s.
- HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ Vladimír. *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha: Leges, 2015, 390 s.
- JEMELKA, Lukáš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1127 s.
- KOČÍ, Roman. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s poznámkami a vzory rozhodnutí a jiných správních aktů*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, 269 s.
- MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 7, přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. 239 s.
- MÁRTON, Michal, GONSIOROVÁ, Barbora. *Průvodce novým přestupkovým zákonem pro správní praxi*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, 272 s.
- OSINA, Petr. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: Leges, 2020, 238 s.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, 448 s.

- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 510 s.
- ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015, 224 s.

Právní předpisy a související dokumenty

- Sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazující
- Sdělení č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
- Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Dostupné z: databáze beck-online.cz
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 65/2017 Sb.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 22. ledna 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000 (N 12/21 SbNU 91)
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01 (N 75/26 SbNU 253)
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2007, sp. zn. II ÚS 192/05 (N 110/46 SbNU 11)

- Nález Ústavního soudu ze dne 18. září 2018, sp. zn. III. ÚS 2877/18 (N 28/60 SbNU 365)
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. února 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (N 18/98 SbNU 128)
- Nález Ústavního soudu ze dne 16. června 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20 (N 124/100 SbNU 371)
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. května 2021, IV.ÚS 3416/20
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. března 2023, sp. zn. II ÚS 103/23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2017, čj. 1 As 208/2016-35 (3657/2018 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2018, čj. 4 As 114/2018-49
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. září 2018, čj. 7 As 87/2018-34 (3792/2018 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2020, čj. 10 Afs 72/2020-76 (4091/2020 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2020, čj. 3 As 48/2018-43
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. února 2021, čj. 8 As 43/2019-40 (4162/2021 Sb. NSS)
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 (3528/2017 Sb. NSS)
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. prosince 2020, čj. 29 Af 47/2018-102 (4160/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek senátu ESLP ze dne 18. února 2020 ve věci č. 45776/16 – *Jidic proti Rumunsku*

Odborné články

- KLAPAL, Vít. Pokračující, trvající a hromadný přestupek (1. část). *Trestněprávní revue*, 2013, roč. 12, č. 9, s. 206-223
- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia, Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*, 2010, roč. 43, č. 2, s. 65-89.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. *Správní právo*, 2009, roč. 42, č. 4, s. 193-208

Internetové zdroje

- ADÁMKOVÁ, Karolína. *Ústavní soud k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. právníprostor.cz, 4. 5. 2020 [cit. 30. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/ustavni-soud-k-zakonu-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich#note-1>
- Council of Europe Portal. *The International Covenant on Civil and Political Rights* [online]., coe.int, 2023 [cit. 10. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights>
- KOUŘIL, Ivo, TOKOŠOVÁ, Kamila. *Jidic proti Rumunsku, rozsudek ze dne 18. 2. 2020 – K trestnímu postihu pachatele v případě konkurujících si zákonů (účinných v době spáchání činu a rozhodování o něm)* [online]. Výběr rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro justiční praxi č. 4/2020, 2023. Dostupné z: <https://sbirka.nsoud.cz/vyber/15477/>
- Ministerstvo vnitra, *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – 3. doplněná verze, aktualizovaná ke dni 1. února 2022* [online]. Ministerstvo vnitra, 2022. Dostupné z: www.mvcr.cz/pruvodce-novou-upravou-prestupkoveho-prava.aspx

Shrnutí a klíčová slova

Shrnutí

Bakalářská práce se zabývá problematikou zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele správního deliktu. Jejím cílem je poskytnout přehled o obsahu a podstatě zákazu retroaktivity ve správním trestání, dále pak řešení otázky aplikace právní normy správními orgány v případě, že dojde ke změně právní úpravy, a poskytnutí zhodnocení současné právní úpravy zákazu retroaktivity ve správním právu trestním.

Klíčová slova: Zákaz retroaktivity, Správní trestání, Správní právo trestní, Přestupky, Správní delikty, Správní orgány, Řízení o odpovědnosti za přestupek, Příznivější zákon

Abstract and key words

Abstract

The bachelor's thesis deals with the issue of the prohibition of retroactivity to the detriment of the perpetrator of an administrative offense. Its aim is to provide an overview of the content and essence of the prohibition of retroactivity in administrative sanctioning, as well as to address the question of the application of legal norms by administrative authorities in cases where there is a change in legal regulations. Additionally, it aims to provide an evaluation of the current legal framework concerning the prohibition of retroactivity in administrative criminal law.

Key words: Prohibition of retroactivity, Administrative sanctions, Administrative criminal law, Misdemeanors, Administrative offenses, Administrative authorities, Proceedings on misdemeanor liability, Favorable law.