

Ústavní zákaz protahování promlčení odpovědnosti zaměstnavatele za přestupek¹

Employers' Constitutional Protection against Retroactive Measures Aimed to Prolong Their Administrative Liability by Increasing Time Limitation

Martin Štefko

Abstract: *In year 2017, the Czech Act on Administrative Liability prolonged a period within which administrative agencies must bring a claim against a defendant. Said Act was the so-called ex post facto law, i.e. a law that retroactively changes the rules of procedure in force at the time an alleged administrative tort was committed in a way substantially disadvantageous to the accused. The Act on Administrative Liability was challenged in the Constitutional Court of the Czech Republic which quashed the respective disputed paragraph of the above-stated Act. The retroactively prolonged timeframe violated a policy-based reason that a defendant should not have the threat of being sued for longer period of time than set forth in the law applicable at the time when the tort was committed. The competent state agency should have an incentive to bring claims as soon as possible.*

Key Words: *Administrative Law; Administrative Tort; True Retroactivity; False Retroactivity; True Retroactive Effect; Liability; Limitation of Liability; Limitation Period; the Czech Republic.*

Abstrakt: *Reforma českého přestupkového práva částečně přitvrdila, když, mimo jiné, upravila přerušeni promlčecích lhůt pro zánik odpovědnosti. Správní orgány novou úpravu počaly aplikovat i na zánik odpovědnosti osob, které byly stíhány za přestupky spáchané před účinností této přísnější úpravy. Na tyto obviněné se tak použil zákon přísnější, který nabyl účinnosti až po dokonání stíhání skutků. Správní orgány usuzovaly, že úprava přerušeni běhu promlčecích lhůt nespadá do ústavního zákazu retroaktivity, přičemž jejich postup měl částečně oporu v zákoně i v judikatuře Ústav-*

¹ Tento příspěvek vznikl díky finanční podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze s názvem „Soukromé právo a výzvy dneška“, id. č. PROGRES Q03. Autor působí na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a je advokátem v Kocián Šolc Balašík advokátní kancelář, s.r.o.

ního soudu České republiky. Ten ovšem svůj dosavadní přístup přehodnotil a poprvé judikoval, že zákaz aplikace přísnějšího zákona v sobě zahrnuje též zákaz zpřísnit podmínky pro zánik odpovědnosti pachatelů přestupků.

Klíčová slova: Správní právo; správní přestupek; pravá retroaktivita; nepravá retroaktivita; efekt pravé retroaktivity; odpovědnost; omezení odpovědnosti; promlčecí lhůta; Česká republika.

Úvod

V roce 2017 došlo k reformě obecné části přestupkového práva, která byla potřebná a dlouho očekávána. Jako obvykle, i tato reforma přitvrdila a poskytla správním orgánům větší prostor pro stíhání protiprávních jednání, neboť doručení oznámení o zahájení přestupkového řízení mělo nově dojít k přerušení promlčení a k počátku běhu nové promlčecí lhůty. Uvedená úprava postavila správní orgány v pokušení vykládat novou, přísnější úpravu v neprospěch obviněných, stíhaných v již probíhajících přestupkových řízeních, které nebylo možné podle staré úpravy v zákonných lhůtách dokončit. Namísto zastavení přestupkových řízení, správní orgány v těchto řízeních pokračovaly a obviněné trestaly.

Úprava v Zákoně č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „Zákon o odpovědnosti za přestupky“) přinesla úpravu přerušení promlčení, kterou do té doby ve srovnatelné podobě neobsahoval ani Zákon o inspekci práce,² ani Správní řád. Současně v přechodných ustanoveních Zákon o odpovědnosti za přestupky stanovil, že se ustanovení dosavadních zákonů, tj. například právě Zákona o inspekci práce, 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 od 1. července 2017 nepoužijí. Správní orgány začaly novou úpravu aplikovat k tíži obviněným a odvolací instance v takové aplikaci neshledávaly pochybení. Jako první zasáhl až Městský soud v Praze, který věc předložil Ústavnímu soudu České republiky, a ten spornou úpravu v Zákoně o odpovědnosti za přestupky nakonec zrušil.³ Následně počaly v souladu

² Blíže viz Zákon č. 251/2005 Sb. o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

³ Srovnej Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19.

s tímto náleznem Ústavního soudu České republiky zastavovat přestupková řízení též oblastní inspektoráty práce.⁴

Cílem našeho příspěvku je analyzovat úpravu zániku odpovědnosti zaměstnavatele jako pachatele přestupku uplynutím promlčecí lhůty. Proto bude nejprve popsán institut zániku odpovědnosti zaměstnavatele a související vývoj judikatury, aby byl následně představen institut přerušení promlčení, který přinesl Zákon o odpovědnosti za přestupky. Poslední část příspěvku bude analyzovat podmínky neústavnosti zpětné aplikace přerušení promlčení, která nebyla, a ani dnes není obecně přijímána, neboť nepotrestání pachatele z formálních důvodů je před veřejností jaksi obtížně politicky obhajitelné.

1 Promlčení správní odpovědnosti podle Zákona o inspekci práce

Zákon č. 251/2005 Sb. o inspekci práce (dále jen „Zákon o inspekci práce“) upravuje několik lhůt, jejichž marné uplynutí má přivodit zánik přestupkové odpovědnosti pachatele přestupku. Jedná se především o objektivní tříletou lhůtu, kdy odpovědnost pachatele zaniká, pokud oblastní inspektorát práce, respektive Státní úřad inspekce práce neuložil pokutu do tří let ode dne, kdy byl skutek dle zjištění inspekce práce dokonán. Vedle objektivní lhůty upravuje ustanovení § 36 odst. 2 Zákona o inspekci práce rovněž jednoroční subjektivní lhůtu, jež inspekce práce ve svých rozhodnutích považuje spíše za prekluzivní lhůtu: *„Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm správní orgán nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl...“*

V komentáři psaném Petrem Kielem se uvádí, že úprava objektivní lhůty zůstala nezměněná s přijetím Zákona o odpovědnosti za přestupky. To znamená, že pokuta za přestupek při splnění subjektivní lhůty musí být uložena do tří let ode dne, kdy byl spáchán. Musí být dodrženy obě dvě lhůty; odpovědnost tedy zaniká uplynutím subjektivní lhůty či uplynutím objektivní lhůty. Rozhodnutí o přestupku musí v objektivní lhůtě i subjektivní lhůtě nabýt právní moci.⁵ Obě lhůty se přitom považují za

⁴ Příkladem je přestupkové řízení vedené u Oblastního inspektorátu práce pro Ústecký a Liberecký kraj pod sp. zn. S7-2017-309.

⁵ Blíže viz Komentář Petra Kielera z Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky k ustanovení § 36 Zákona o inspekci práce v STÁDNÍK, J., P. KIELER a M. ŠTEFKO. *Zákon o inspekci práce: Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 293 s. ISBN 978-80-7478-931-1.

lhůty hmotněprávní.⁶ Protože Zákon o inspekci práce nestanoví jinak o běhu a počítání hmotněprávní prekluzivní lhůty, není možné na počítání těchto lhůt dle judikatury Nejvyššího správního soudu České republiky aplikovat předpis upravující běh lhůt procesních, a proto je nutno se v souladu se zásadou *in dubio mitius* přiklonit k výkladu, který lhůtu neprodlužuje.⁷ Nejvyšší správní soud České republiky tak preferuje výklad, že běh předmětné lhůty je 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.⁸ Správní soudy dovodily k ustanovení § 20 odst. 1 Zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích, že postih obviněného je možný, jen jestliže rozhodnutí o něm nabylo ve lhůtě právní moci.⁹

I když doktrína spojuje zánik odpovědnosti pachatele s uplynutím kterékoliv ze lhůt, v praxi inspekce práce obvykle čeká na vznesení námitky promlčení ze strany obviněného, a pokud k němu nedojde, je pokuta přes promlčení odpovědnosti obviněného obvykle uložena.¹⁰

2 Přerušení promlčení

Zákon o inspekci práce nikdy neupravoval institut přerušení promlčení, proto doručení oznámení o zahájení přestupkového řízení nemohlo dojít k přerušení běhu promlčecí lhůty a počátku běhu nové promlčecí lhůty. Nicméně, v tomto i u jiných zákonů, pochopitelně, příležitostně docházelo k prodlužování promlčecích lhůt následnými novelami speciálních zákonů, na což též judikatura v mezidobí reagovala. Příkladem je rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové. Oživení a prodloužení již uplynulé promlčecí lhůty v důsledku novely příslušného zákona soudy považovaly

⁶ Dle *Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 7 Afs 14/2011 – 115*, platí: „Prekluzivní lhůty pro uložení správní sankce jsou judikaturou považovány za lhůty hmotněprávní.“

⁷ Naopak, z judikatury Ústavního soudu České republiky bylo možné dovodit aplikovatelnost ustanovení § 40 odst. 1 Správního řádu i na běh lhůt hmotněprávních. Tak *Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 25. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 365/97*.

⁸ *Srovnej Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. 7 As 95/2011 – 108*. Dále *srovnej Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1998, sp. zn. 6 A 69/96 – 34, publikován pod č. 939/2002 SJS*.

⁹ Jak vyplývá z *Rozsudku Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 7 As 61/2010 – 89*.

¹⁰ Příkladem je *Rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj ze dne 6. 9. 2017, sp. zn. S6 11512/6.30/17-10*.

za nepřipustný případ pravé retroaktivity.¹¹ Pokud, nicméně, promlčecí lhůta ještě neuplynula celá, měl Nejvyšší správní soud České republiky za to, že její prodloužení možné je.¹² Pachatel přestupku totiž nemá legitimní očekávání v to, že nebude jeho stíhání adekvátně vedeno, a proto se mu povede uniknout trestu pro činy, které prokazatelně spáchal.

Obecnou úpravu přerušení promlčení pro přestupkové právo přinesl teprve Zákon o odpovědnosti za přestupky. U přerušení promlčecí doby jde, na rozdíl od jejího stavení, o to, že se běh promlčecí lhůty přerušuje, k uběhlé části promlčecí lhůty se již nepřihlíží a počíná běžet nová promlčecí lhůta ve standardní délce stanovené zákonem. Dle Zákona o odpovědnosti za přestupky k promlčení vždy dojde nejpozději uplynutím 3 či 5 let od spáchání přestupku. Dle ustanovení § 32 odst. 2 Zákona o odpovědnosti za přestupky se promlčecí doba přerušuje, mimo jiné, oznámením o zahájení řízení o přestupku a vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným. Přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová.

2.1 Časová působnost

Institut přerušení promlčení upravený v ustanovení § 32 Zákona o odpovědnosti za přestupky bylo možné nesporně aplikovat od 1. července 2017, tj. od účinnosti citovaného zákona. Spornou se stala otázka, zda se předmětný institut aplikuje jen na přestupky spáchané od 1. července 2017 (ve smyslu ustanovení § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb.), anebo též na ty přestupky, které byly spáchaný dříve, ale přestupkové řízení ke dni 1. červenec 2017 nebylo dokončeno. Přinejmenším některé správní orgány zvolily postup ten, že aplikovaly institut přerušení promlčení též na přestupková řízení nedokončená podle dosavadních předpisů, a to zpětně k okamžiku doručení oznámení o zahájení přestupkového řízení. Zmíněný postup pak nevyhnutelně znamenal postihování obviněných

¹¹ Srovnej *Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. 30 A 80/2015-43*.

¹² Srovnej *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 24. 5. 2017, sp. zn. 3 As 114/2016 – 46*. V předmětném rozsudku Nejvyšší správní soud České republiky judikoval: „V nyní projednávaném případě však jednoletá lhůta, v níž bylo možné stěžovatele potrestat, v okamžiku účinnosti novelizačního předpisu ještě běžela (uběhly z ní teprve necelé čtyři měsíce), a bylo proto možné při neexistenci přechodných ustanovení a obecné zásadě nepravé retroaktivity procesních norem na danou situaci aplikovat novou právní normu, která zánik odpovědnosti spojila teprve s uplynutím dvouleté subjektivní, respektive čtyřleté objektivní lhůty. V těchto lhůtách pak napadené rozhodnutí bylo vskutku vydáno.“

podle nepříznivějšího zákona, než byl ten, který platil v době spáchání skutku.

Ustanovení, které daný postup odůvodňovalo, bylo ustanovení § 112 odst. 2 Zákona o odpovědnosti za přestupky, 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.*“ Dlužno dodat, že důvodová zpráva tento postup potvrdila, když uváděla, že zvláštní přechodné ustanovení upravující běh lhůt v Zákoně o odpovědnosti za přestupky je speciální úpravou a má aplikační přednost vůči zvláštním úpravám.

Zákonodárce se, nicméně, v důvodové zprávě k Zákonu o odpovědnosti za přestupky jasně přihlásil též k tomu, že se inspiroval úpravou v Trestním zákoníku. K tomu pak dovozovala doktrína správního práva, že proto i u tohoto institutu měl platit zákaz retroaktivity přísnějšího zákona. Lze poukázat například na článek Jana Strakoše, kde se výslovně uvádí: „*Podle této zásady základním kritériem, z něhož při posuzování odpovědnosti za přestupek musíme vycházet, je, že odpovědnost za přestupek se posuzuje vždy podle toho zákona, který je účinný v době spáchání deliktu. Toto obecné dogma prolamuje pouze pravidlo o použití pozdějšího zákona, je-li pro obviněného pozdější předpis příznivější, a dlužno dodat, je-li pro něj příznivější „v souhrnu“.*“¹³ Ještě závažnějším argumentem byla dikce ustanovení § 112 odst. 4 Zákona o odpovědnosti za přestupky, kde se stanovilo, že zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů.

¹³ Blíže viz STRAKOŠ, J. Poznatzky k přechodným ustanovením zákona č. 250/2016 Sb. hmotněprávní povahy a úvahy nad nimi (I.). *Správní právo*. 2018, roč. 51, č. 3, s. 188-201. ISSN 0139-6005. Jan Strakoš dále výslovně konstatuje: „... není sporu o tom, že promlčení je institutem hmotněprávním, tedy bezprostředně spadajícím do komplexu otázek trestní odpovědnosti (trestnosti).“ Dále pak potvrzuje, že právě ustanovení § 112 odst. 2 Zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů: „... nelze vykládat odděleně od § 112 odst. 1, který, jak již bylo zmíněno v předchozím příspěvku, navazuje na článek 40 odst. 6 Listiny.“

3 Zákaz prodloužení promlčecí lhůty

Obvinění se následně bránili poukazem na porušení zákazu retroaktivity, který je upraven v článku 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.¹⁴ Zákaz retroaktivity přísnějšího zákona opakuje též Zákon o odpovědnosti za přestupky ve svých ustanoveních. Podle ustanovení § 2 odst. 1 Zákona o odpovědnosti za přestupky platí: „*Odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.*“ V ustanovení § 112 odst. 3 Zákona o odpovědnosti za přestupky je uvedeno, že na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty se ode dne nabytí účinnosti Zákona o odpovědnosti za přestupky použijí ustanovení o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější. A konečně, ustanovení § 112 odst. 4 Zákona o odpovědnosti za přestupky stanovilo, že „*zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu [...], která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů.*“

To, že v případě promlčení bylo nutné provádět porovnání výhodnosti úpravy pro obviněného, bylo a je považováno za nesporné. Jan Strakoš výslovně konstatuje: „... není sporu o tom, že promlčení je institutem hmotněprávním, tedy bezprostředně spadajícím do komplexu otázek trestní odpovědnosti (trestnosti).“ Dále pak potvrzuje, že právě ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.: „... nelze vykládat odděleně od § 112 odst. 1, který, jak již bylo zmíněno v předchozím příspěvku, navazuje na článek 40 odst. 6 Listiny.“ Nicméně, i kdyby to bylo sporné, existuje i závazné pravidlo pro takový postup. Jak uvádí Jan Strakoš: „*Po komparaci obou výše uvedených rozsudků při hledání odpovědi na naši otázku, tj. zda je obecně možné prodloužování promlčecí doby u všech správních deliktů, vzpomeňme ještě obecněji, že v případě pochybností (jsou-li), má být právní úprava vykládána vždy ve prospěch obviněného.*“ Uvedený závěr podporuje též judikatura.¹⁵

Správní orgány v konkrétních věcech odůvodnily svůj postup (pokud se jednalo o možnou kolizi s článkem 40 odst. 6 Listiny základních práv

¹⁴ Předmětné ustanovení 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.“

¹⁵ Srovnej *Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95*; a *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 10. 2017, sp. zn. 2 As 101/2017 - 46*.

a svobod) buď tak, že postup dle Zákona o odpovědnosti za přestupky je pro obviněného příznivější, nebo tak, že zákaz retroaktivity přísnějšího zákona se zde neuplatní.

Pokud se jedná o první typ argumentace, pak bylo zdůrazňováno, že nová úprava správnímu orgánu nabízí větší množství v úvahu přicházejících správních trestů, a správní orgán tak může uložit i mírnější postih. Pokud správní orgán širší míru diskrece nevyužil, je to jeho věc. Uvedenou argumentaci lze vyvrátit, s tím, že bez aplikace přerušení promlčení by došlo k zániku trestní odpovědnosti promlčením a obviněnému by nebyla uložena žádná sankce. Byly-li podle dřívějšího zákona skutky promlčeny, zatímco podle Zákona o odpovědnosti za přestupky nikoliv, pak není věcně správné konstatovat, že aplikace Zákona o odpovědnosti za přestupky je pro obviněného výhodnější.

3.1 Rozsah zákazu

Závažnější byla druhá linie argumentů. Ta totiž měla oporu v judikatuře Ústavního soudu České republiky, který v minulosti opakovaně judikoval, že Listina základních práv a svobod se v článku 40 odst. 6 zabývá tím, které trestné činy lze stíhat, a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat.¹⁶ Předmětný názor následovalo plénum Ústavního soudu České republiky i v usnesení ze dne 10. ledna 2006.

Na druhou stranu bylo možné též najít jiná rozhodnutí, například nálezu IV. senátu Ústavního soudu České republiky, kde Ústavní soud konstatoval: „Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení, posuzována jako celek, skýtají výsledek příznivější, než právo dřívější.“¹⁷

¹⁶ Uvedený názor vyjádřil Ústavní soud České republiky v *Nálezu Ústavního soudu České republiky ze dne 21. 12. 1993*, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, a posléze též v *Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 10. 1. 2006*, sp. zn. Pl. ÚS 34/05.

¹⁷ Dle *Nálezu Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 1. 2001*, sp. zn. IV. ÚS 158/2000: „Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda použití pozdějšího zákona by bylo pro pachatele příznivější, je celkový výsledek z hlediska trestnosti, jehož by bylo při aplikaci toho či onoho zákona dosaženo, s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu. Použití nového práva je tedy pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení, posuzována jako celek, skýtají výsledek příznivější, než právo dřívější.“

Za zmíněné situace asi bylo možné problematické přechodné ustanovení v Zákoně o odpovědnosti za přestupky vyložit ústavně konformně, Městský soud v Praze však zvolil pohodlnější cestu tak, že věc předložil k rozhodnutí Ústavnímu soudu České republiky. Ten rozhodl poměrně překvapivě, když se zastal obviněných.

Nejprve se však Ústavní soud České republiky musel vypořádat s dosavadní judikaturou. V případě klíčového nálezu Pl. ÚS 19/93 Ústavní soud České republiky konstatoval, že závěr o možném a ústavním prodloužení promlčecích lhůt se vztahoval toliko k velmi specifické otázce související s polistopadovým vypořádáním se s minulostí a tento závěr nemá žádné obecné dopady do budoucna, neboť se vyčerpal.¹⁸ Ústavní soud České republiky nově konstatoval, že zákaz retroaktivity se vztahuje v souladu s poznatky trestního práva i na zánik odpovědnosti v přestupkovém právu. V následné argumentaci přejal poznatky nauky trestního práva, s tím, že opačný restriktivní výklad není na místě.

Ústavní soud České republiky konstatoval, že článek 40 odst. 6 věta první Listiny základních práv a svobod chrání právní jistotu obviněného z trestného činu či přestupku, *„činí tak ovšem na té úrovni, že zakazuje při posuzování činu užít úpravu trestnosti, která nabyla účinnosti až po spáchání činu. Obviněný z trestného činu či přestupku má tak právní jistotu v tom, že žádný z aspektů trestnosti činu nemůže být posouzen podle budoucí přísnější právní úpravy, a je tak chráněn proti případnému budoucímu zpřísnění trestnosti. V tom spočívá ochrana právní jistoty obviněného.“*

3.2 Záměr zákonodárce

Problém prodloužení promlčecích lhůt u dosud neskončených přestupkových řízení byl, pochopitelně, Ústavním soudem České republiky projednán z hlediska kolize s ústavními limity. Neměl by však zůstat opomenut vlastní záměr zákonodárce. Kdyby správní orgány řádně vyložily úmysl zákonodárce, k vyhocení předmětného aplikačního problému by nemuselo dojít. Proto je nutno doplnit, že ze samotné dikce dotčených ustanovení Zákona o odpovědnosti za přestupky nebylo možné jedno-

¹⁸ Uvedený názor se projevil v separátním vótu soudců Filip a Šimíček k *Nálezu Ústavního soudu České republiky ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19*, kteří shodně poukazují na skutečnost, že v *Listině základních práv a svobod*, ani jinde v českém ústavním pořádku nenajdeme záruku základního práva na zakotvení nějaké promlčecí doby vůbec, natož konkrétní doby. Oba soudci tvrdí, že není porušením zákazu retroaktivity, když nový zákon prodlouží promlčecí doby u neskončených přestupků.

značně dovodit záměr zákonodárce prodloužit promlčecí lhůty v těchto případech, spíše naopak.

Správní orgány svůj postup opíraly o dikci důvodové zprávy k ustanovení § 112 odst. 2 Zákona o odpovědnosti za přestupky. Nicméně, hned vzápětí je v citovaném úseku důvodové zprávy uvedeno: „*Proto se v předchozích ustanoveních výslovně stanoví, že podmínky pro ukládání sankcí (respektive kritéria pro určování druhu a výměry sankce) za správní delikty podle zvláštních zákonů se od účinnosti navrhovaného zákona řídí novou obecnou úpravou, pokud bude pro pachatele výhodnější.*“ Logika koncipování důvodové zprávy i její doslovné znění tak podporuje úsudek, že speciální úpravu v ustanovení § 112 odst. 2 Zákona o odpovědnosti za přestupky je nutno vykládat ku prospěchu obviněného, tj. dle ustanovení § 112 odst. 1 Zákona o odpovědnosti za přestupky.

Dalším protiargumentem proti zpětnému prodloužení promlčecích lhůt bylo to, že ustanovení § 112 odst. 2 Zákona o odpovědnosti za přestupky nezmiňuje aplikaci institutu přerušení promlčení. Proto bylo možné usoudit, že není-li institut přerušení promlčení výslovně vypočten a povolán k aplikaci, pak jej nelze právě v oblasti správního trestání aplikovat analogicky, bez explicitní úpravy v zákoně. Jak dovodil Vrchní soud v Praze: „Užití analogie (zákona nebo práva) v oblasti správního trestání je možné jen omezeně, a to vždy jen ve prospěch delikventa.“¹⁹

Pokud již správní orgány aplikovaly ustanovení § 112 odst. 2 Zákona o odpovědnosti za přestupky jako výjimku ze zákazu retroaktivity přísnějšího zákona dle ustanovení § 112 odst. 1 citovaného zákona, pak ustanovení § 112 odst. 4 citovaného zákona bylo možné považovat za výjimku z ustanovení § 112 odst. 2 citovaného zákona. Výjimku (či spíše potvrzení pravidla), která stanoví, že pravomocně neskončené přestupkové řízení je nutno dokončit podle dosavadních procesních předpisů, které neznají institut přerušení promlčení.

Dále je nutno doplnit, že v řešených případech včetně případu, který skončil u Ústavního soudu České republiky nálesem PL. ÚS 15/19, nešlo jen o přerušení promlčení, ale o to, k jakému okamžiku se mělo přerušení promlčení aplikovat. V řešených případech totiž docházelo k tomu, že oznámení o zahájení přestupkového řízení bylo obviněnému doručeno před tím, než Zákon o odpovědnosti za přestupky nabyl účinnosti. Insti-

¹⁹ Tak *Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95*. Dále například *Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 10. 2017, sp. zn. 2 As 101/2017 – 46*.

tut přerušení promlčení se tak měl aplikovat zpětně ke dni, kdy zákon, který jej upravoval, ještě ani nebyl účinný. K oznámení o zahájení přestupkového řízení tak došlo před tím, než přísnější zákon nabyl účinnosti, nikoliv poté. Takovýto postup rozhodně neodpovídal doktríně.²⁰

Závěr

Zákaz zpětně prodloužit neuběhlé promlčecí lhůty v přestupkovém řízení z důvodu narušení právní jistoty obviněného ze spáchání přestupku nepochybně správním orgánům komplikuje přestupkové řízení. Správní orgány přitom nejsou často adekvátně personálně ani materiálně vybaveny, aby byly schopny čelit sofistikované obraně větších zaměstnavatelů. A nejen to. Jedná se o zdůraznění formálního principu chránícího pachatele protiprávních jednání, který společnost nemůže přijmout za vlastní. Vždyť spravedlivé je nutno postihnout všechny skutečně spáchané protiprávní jednání.

Přesto právě v řešeném případě bylo poukázáno, že záměrem zákonodárce ve skutečnosti nebyl přísnější postih obviněných v pravomocně neskončených přestupkových řízeních; takto si Zákon o odpovědnosti za přestupky vyložily některé správní orgány, jež nebyly schopny skončit přestupková řízení ve shodě s dosavadními právními předpisy. Správní orgány, které raději trestaly podle nové, přísnější úpravy, než aby uznaly, že nedokázaly efektivně vymoci právo dle starého práva. Nutno ovšem dodat, že tato přestupková řízení nebyla včas skončena též pro mnohdy sofistikované obstrukční jednání obviněných, kterým nebyl správní orgán schopen dostatečně efektivně čelit.

Ústavní soud České republiky nakonec překvapivě dal za pravdu osobám stíhaným pro spáchání přestupků, když se již nadále necítil být vázán judikaturou týkající se postihování trestných činů spáchaných exponenty bývalého režimu. Na jednu stranu se tak jedná o posun k normalnosti, na druhou stranu se právo opět vzdálilo pochopení ze strany laické veřejnosti. Ta totiž oprávněně může vnímat zásah Ústavního soudu

²⁰ Lze poukázat například na článek STRAKOŠ, J. Poznatky k přechodným ustanovením zákona č. 250/2016 Sb. hmotněprávní povahy a úvahy nad nimi (I.). *Správní právo*. 2018, roč. 51, č. 3, s. 188-201. ISSN 0139-6005, kde Jan Strakoš výslovně uvádí: „Podle této zásady základním kritériem, z něhož při posuzování odpovědnosti za přestupek musíme vycházet, je, že odpovědnost za přestupek se posuzuje vždy podle toho zákona, který je účinný v době spáchání deliktu. Toto obecné dogma prolamuje pouze pravidlo o použití pozdějšího zákona, je-li pro obviněného pozdější předpis příznivější, a dlužno dodat, je-li pro něj příznivější „v souhrnu“.“

České republiky jako aprobování jednání pachatelů, kteří se nikdy nepřiznají ke spáchání přestupku, nespolupracují se správními orgány a důsledně využijí jakékoliv možnosti protahovat přestupkové řízení.

Seznam bibliografických odkazů

Listina základních práv a svobod.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 25. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 365/97.

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

Rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj ze dne 6. 9. 2017, sp. zn. S6 11512/6.30/17-10.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 2. 2016, sp. zn. 30 A 80/2015-43.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 30. 9. 2010, sp. zn. 7 As 61/2010 – 89.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. 7 As 95/2011 – 108.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 24. 5. 2017, sp. zn. 3 As 114/2016 – 46.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 10. 2017, sp. zn. 2 As 101/2017 – 46.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1998, sp. zn. 6 A 69/96 – 34, publikován pod č. 939/2002 SJS.

STÁDNÍK, J., P. KIELER a M. ŠTEFKO. *Zákon o inspekci práce: Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 293 s. ISBN 978-80-7478-931-1.

STRAKOŠ, J. Poznatky k přechodným ustanovením zákona č. 250/2016 Sb. hmotněprávní povahy a úvahy nad nimi (I.). *Správní právo*. 2018, roč. 51, č. 3, s. 188-201. ISSN 0139-6005.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 7 Afs 14/2011 – 115.

Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 10. 1. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/05.


Zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích.

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

Zákon č. 251/2005 Sb. o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

Doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.

Právnická fakulta
Univerzita Karlova v Praze
Náměstí Curieových 901/7
116 40 Praha 1
Česká republika
stefkom@prf.cuni.cz

 <https://orcid.org/0000-0003-1060-6682>