



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Lukáše Pišvejce ve věci

žalobkyně: **DEGA CZ s. r. o.**, IČ 279 02 943
sídlem Malešická 2850/22c, 130 00 Praha 3
zastoupená advokátem JUDr. Jiřím Vaníčkem
sídlem Šaldova 466/34, 186 00 Praha

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2019, č. j. 11100/19/5100-41451-711055,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“) změněno rozhodnutí Finančního úřadu pro Plzeňský kraj ze dne 14. 12. 2018, č. j. 2086537/18/2301-62562-404841 (dále též „*prvoinstanční rozhodnutí*“ nebo „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“) ve věci uložení pokuty žalobkyni podle § 6 odst. 3 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti (dále jen „*zákon o omezení plateb v hotovosti*“) ve výši 8 000 Kč.
2. Žalobkyně byla prvoinstančním rozhodnutím uznána vinnou z přestupku podle § 6 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti, neboť dne 29. 12. 2016 provedla v hotovosti úhradu faktury č. 20160046 v částce 94 580 Kč a faktury č. 20160047 ve výši 250 000 Kč vůči příjemci plateb – společnosti SAIT Company s. r. o. Napadeným rozhodnutím změnil žalovaný prvoinstanční rozhodnutí tak, že část výroku: „*Finanční úřad pro Plzeňský kraj, Územní pracoviště v Plzni, věcně příslušný orgán podle ustanovení § 10 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů a podle § 6a odst. 5 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o omezení plateb v hotovosti“)* v řízení o přestupku vedeném podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) rozhodl takto.“, byla nahrazena textem: „*Finanční úřad pro Plzeňský kraj, Územní pracoviště v Plzni, věcně příslušný orgán podle ustanovení § 10 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů a podle § 6a odst. 1 a 2 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o omezení plateb v hotovosti“)* v řízení o přestupku vedeném podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“) rozhodl takto.“. Ve zbytku bylo prvoinstanční rozhodnutí s odkazem na § 90 odst. 5 správního řádu potvrzeno.

II.

Žaloba

3. V podané žalobě žalobkyně nejprve upozorňovala na skutečnost, že po dobu správního řízení opakovaně uváděla, že ve věci předmětného přestupku již zanikla trestnost, a to pro uplynutí lhůty, v níž může být o tomto přestupku zahájeno přestupkové řízení. Konkrétně se jedná o § 6a odst. 3 zákona o omezení plateb v hotovosti (ve znění účinném ke dni údajného spáchání správního deliktu a ve znění účinném do 30. 6. 2017).
4. Z obsahu správního spisu je prokázáno, že správce daně provádějící daňovou kontrolu na DPH, měl předmětné doklady k dispozici více než rok, než zahájil předmětné správní řízení. Tuto skutečnost ani správní orgán, ani žalovaný nikdy v předmětném řízení nezpochybnil. Vzhledem k tomu žalobkyně ve správním řízení navrhla zastavení řízení o přestupku dle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o odpovědnosti za přestupky, a to z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek. K tomu správní orgán v rozhodnutí o přestupku přdestřel právní názor, že výše citované ustanovení sice platilo ke dni údajného spáchání přestupku, nicméně správní orgán vycházel při rozhodování z přechodných ustanovení zákona o přestupcích, konkrétně z § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle nějž se dosavadní ustanovení o

lhůtách pro projednání přestupků a jiných správních deliktů, lhůtách pro ukládání pokut, a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo správní delikt, od 1. 7. 2017 nepoužijí. Aplikace tohoto právního názoru pro předmětnou věc znamená aplikaci promlčecí lhůty dle §§ 30 až 32 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy předpisu, který v době spáchání přestupku nebyl účinný. Tyto promlčecí lhůty jsou přitom delší, a tedy pro pachatele přestupku nepříznivější. Žalobkyně k tomuto právnímu názoru ve správním řízení uvedla a uvádí, že předmětné přechodné ustanovení je protiústavní, konkrétně odporuje čl. 40 odst. 6 Listiny, dle něž je nutno posuzovat trestnost skutku (který je předmětem správního nebo soudního trestání) pouze dle znění zákona účinného v době jeho spáchání. V této souvislosti žalobkyně poukazovala na znění důvodové zprávy k § 112 zákona o odpovědnosti za přestupky. Pokračovala tím, že ústavní zásada zákazu retroaktivity ve věcech správního a soudního trestání (čl. 40 odst. 6 Listiny) je výslovně vyjádřena i v § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, přičemž opětovně poukazovala na znění důvodové zprávy vztahující se k tomuto ustanovení. Podle žalobkyně sám zákonodárce si je zákazu retroaktivity na úseku správního trestání vědom a explicitně se k tomuto principu v textu zákona o odpovědnosti za přestupky hlásí. Je tedy nutno, aby odpovědnost za přestupky a správní delikty spáchané do 30. 6. 2017 byla posuzována dle předpisů účinných v době spáchání těchto přestupků a správních deliktů. Zákonodárce nicméně z nějakého důvodu pod tuto zásadu nevztahuje otázku lhůt, v níž lze o přestupcích a správních deliktech zahájit řízení správní (přestupkové) řízení, tedy otázku zániku odpovědnosti za předmětný skutek, který je postihován v rámci soudního nebo správního trestání.

5. Dále žalobkyně v podané žalobě upozorňovala na pojem trestnosti skutku, přičemž poukazovala na komentář týkající se § 2 odst. 1 trestního zákoníku, a na to DRAŠTÍK, Antonín; Trestní zákoník: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). Žalobkyně k tomu konstatovala, že trestností, která musí být posuzována pouze a jedině v kontextu předpisů účinných v době spáchání údajného přestupku, se rozumí souhrn veškerých trestněprávních podmínek relevantních pro závěr o vině pachatele trestným činem (nebo přestupkem), včetně podmínek týkajících se vyloučení trestní odpovědnosti nebo podmínek týkajících se zániku trestnosti. Zánik trestnosti přitom nastává zánikem trestní odpovědnosti – tedy promlčením. Zde nutno podotknout, že § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a stejně tak § 2 odst. 1 trestního zákoníku obsahují totožné pravidlo. Obě jsou vyjádřením zásady zákazu retroaktivity v neprospěch pachatele, tedy obě jsou provedením základní trestněprávní zásady dle čl. 40 odst. 6 Listiny. Podle žalobkyně pojem trestnost skutku v sobě zahrnuje i otázku promlčení tohoto skutku, resp. otázku lhůt, v nichž promlčení nastává. Tedy i v otázkách promlčení (přestupku nebo trestného činu) musí být dle čl. 40 odst. 6 Listiny a § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky na každý přestupek aplikován zákon pouze a jedině v tom znění, které bylo účinné v době spáchání tohoto přestupku. Tato trestnost musí být v souladu s ústavní zásadou zákazu retroaktivity posuzována dle znění účinného v době spáchání přestupku. To ostatně výslovně zmiňuje i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 3 Tdo 1434/2003.
6. Pokud zákonodárce přijal právní úpravu, dle níž se při trestání přestupků posuzuje otázka trestnosti (konkrétně otázka lhůty pro promlčení přestupku) dle zákona později přijatého, byť se jedná o právní úpravu pro pachatele nepříznivější, pak je taková právní úprava (zde § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky) protiústavní, jelikož odporuje ústavní zásadě dle čl. 40 odst. 6 Listiny. K výše předestřeným námitkám ohledně protiústavnosti § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky se žalovaný ve svém rozhodnutí vyjádřil

pouze v jednom odstavci svého rozhodnutí. Lakonicky konstatoval, že předmětné ustanovení není protiústavní, byť zde sám žalovaný přiznal, že trestní odpovědnost za předmětný přestupek by dle právních předpisů účinných ke dni spáchání přestupky již zanikla z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty. Žalovaný se nicméně s námitkou protiústavnosti vypořádal odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93. K tomuto nálezu Ústavního soudu žalobkyně uvedla, že se jedná o nález z roku 1993, tedy od jeho vynesení uběhlo více než 25 let. Navíc je tento nález odpovědí na návrh komunistických poslanců na zrušení § 5 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, který co do otázky retroaktivity trestního práva představoval zcela mimořádnou normu, čemuž odpovídá rovněž i charakter předmětného nálezu Ústavního soudu, který zamítl ústavní stížnost. Žalobkyně byla přesvědčena, že tento nález na její případ nedopadá. V této souvislosti žalobkyně v podané žalobě naopak citovala z nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000.

7. Dále žalobkyně uvedla, že pokud je trestnost skutku posuzována v důsledku přechodného ustanovení dle normy, která v době skutku ještě neexistovala, pak se jedná o pravou zpětnou účinnost trestních předpisů v neprospěch pachatele. K tomu poukazovala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2014, sp. zn. 21 Cdo 1233/2013. Zásada vyjádřená v § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a § 2 odst. 1 trestního zákoníku je obecně uznávanou, nijak nezpochybňovanou. Tato zásada o časové působnosti trestních norem je běžně aplikována a uznávána všemi soudy všech stupňů. Stejně jako není mezi soudy sporu o tom, že tyto zásady časové působnosti trestních předpisů se vztahují na trestnost skutku. Tedy i na podmínky, za nichž trestnost jednání zaniká. Mimo jiné právě z důvodů zániku trestnosti pro promlčení.
8. Žalobkyně k výše uvedenému rovněž konstatovala, že Listina je dle čl. 112 odst. 1 Ústavy a dle čl. 3 Ústavy součástí ústavního pořádku České republiky. Pokud je nějaký zákon v rozporu se zněním ustanovení Listiny (součásti ústavního pořádku), jedná se o zákon protiústavní. Dle čl. 95 odst. 2 Ústavy platí, že dospěje-li soud k závěru, že zákon, který je v předmětné věci aplikován, je v rozporu s ústavním pořádkem (zde se zásadou zákazu retroaktivity v neprospěch osoby obviněné z přestupku), předloží věc Ústavnímu soudu. Toto ustanovení Ústavy je na úseku správního soudnictví provedeno v § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který zakotvuje možnost v rámci soudního řízení správního přerušit řízení.
9. Z důvodů výše uvedených byla žalobkyně přesvědčena, že dotčený § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, který prodlužuje promlčecí lhůty zániku trestnosti přestupků, spáchaných do účinnosti tohoto zákona (tedy do 30. 6. 2017 včetně), porušuje zásadu zákazu retroaktivity trestního práva v neprospěch pachatelů, vyjádřenou v čl. 40 odst. 6 Listiny, a ve výsledku samotný princip legitimního očekávání účinnosti zákonů, který je vlastní právnímu státu. Nález Ústavního soudu, zmíněný žalovaným, který se netýkal obecné aplikace ústavního práva na podústavní právo trestního charakteru, ale týkal se jednoho historicky determinovaného zákona, který právě již ze své podstaty byl nucen narušit zásadu zákazu retroaktivity v neprospěch pachatelů trestních činů, nemůže být brán jako „běžný“ nález Ústavního soudu posuzující ústavnost „běžných“ zákonů. Pokud by zdejší soud shledal, že čl. 40 odst. 6 Listiny se vztahuje i na otázku trestnosti, je na místě postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Tedy přerušení řízení dle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a následné předložení věci Ústavnímu soudu dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu. Pakliže by se zdejší soud neztotožnil s výše uvedeným právním názorem o protiústavnosti § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, stále je toto ustanovení v přímém rozporu s § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle něž se odpovědnost za přestupek posuzuje podle

zákona účinného v době spáchání přestupku, a stejně tak odporuje § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (účinného do 30. 6. 2017), které obsahuje totožnou zásadu o časové působnosti pravidel zániku trestnosti přestupku. Z toho důvodu, s přihlédnutím k zásadě legitimního očekávání a právního státu, je nutno aplikovat promlčecí lhůtu pro přestupky dle textu zákona v době, kdy takové přestupky byly spáchány. Z uvedeného tak plyne, že posuzovaný přestupek na úseku zákona o omezení plateb v hotovosti již byl promlčen, a to dle § 6 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti. I v takovém případě, tedy pokud by zdejší soud nezvolil postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je tedy podle žalobkyně na místě zrušit rozhodnutí o přestupku i žalované rozhodnutí, a to pro jejich nezákonnost, jelikož odpovědnost za předmětný přestupek již prokazatelně zanikla, a na věc nelze aplikovat § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

10. Závěrem žalobkyně namítala rovněž nicotnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. K tomu poukazovala na § 10 odst. 4 zákona o Finanční správě ČR, který je speciálním ustanovením, jenž bylo přijato mnohem později než § 6a zákona o omezení plateb v hotovosti. Toto speciální ustanovení zákona o finanční správě úzce vymezilo působnost finančního úřadu, kterou vykonává na celém území ČR. Speciální pravidlo, zákonodárcem později přijaté, zúžilo působnost finančního úřadu, který není místně příslušným správcem daně, jen na činnosti vykonávané při správě daní. Jinou působnost, než vybranou při správě daní, nemůže místně nepříslušný správce daně vykonávat. Zákonodárcem později přijatá vybraná působnost místně nepříslušných správců daní totiž změnila jejich činnost. Pokud tedy místně nepříslušný správce daně vede s daňovým subjektem řízení či provádí úkony při správě daní na základě § 10 odst. 4 zákona o finanční správě, nemůže vykonávat další činnosti na základě jiného zákona, byť by tak eventuálně za jiných okolností mohl. Jde totiž o to, že speciální působnost místně nepříslušných finančních úřadů vyloučila z jejich působnosti jiné činnosti než ty, které jsou předmětem vybrané působnosti, vykonávané u subjektů, které se nenacházejí v obvodu jejich působnosti.
11. Žalobkyně žádala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně, aby soud rozhodl, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nicotná.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný nejprve stručně shrnul průběh správního řízení. K jednotlivým žalobním námitkám uvedl následující.
13. Žalovaný se neztotožnil s žalobkyní namítanou nezákonností rozhodnutí o uložení pokuty z důvodu zániku odpovědnosti za spáchání přestupku. K námitce, že správní orgán měl doklady o platbě v hotovosti k dispozici více než rok, než zahájil dané správní řízení, žalovaný uvedl, že správní orgán zajistil podklady potřebné pro zahájení řízení o přestupku v rámci zahájení daňové kontroly daně z přidané hodnoty za zdaňovací období prosinec 2016 – nejdříve se tedy o zásadních skutečnostech ohledně spáchání daného přestupku mohl dozvědět dne 7. 3. 2017. Správní řízení bylo zahájeno dne 22. 10. 2018. Z § 6a odst. 3 zákona o omezení plateb v hotovosti účinnému do dne 30. 6. 2017 sice plynulo, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán, nicméně k tomu je nezbytné poukázat na skutečnost, že dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky, který ve svém přechodném ustanovení § 112 odst. 2 zakotvil

mimo jiné pravidlo, že 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. Ustanovení § 30 nově účinného zákona o odpovědnosti za přestupky (v návaznosti na § 29) zakotvilo tříletou promlčecí dobu ve vztahu k odpovědnosti za zde posuzovaný přestupek. Současně však nebyla zakotvena žádná lhůta, ve které by byl správní orgán povinen zahájit řízení o přestupku, přičemž ze zákona o omezení plateb v hotovosti účinností nového zákona o odpovědnosti za přestupky byla také tato právní úprava odstraněna (nový zákon o odpovědnosti za přestupky měl totiž sjednotit roztržštěnou úpravu všech dosavadních přestupků a správních deliktů). Pro dané přestupky spáchané, ale nezahájené do nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky je tedy třeba sledovat promlčecí dobu ve vztahu k odpovědnosti za přestupky, která již konzumuje dále již speciálně nestanovenou lhůtu pro zahájení řízení. Podpůrně lze vyjít z § 6 správního řádu (bez zbytečných průtahů) a zejména z § 80 odst. 2 správního řádu (ze kterého plyne procesní třicetidenní lhůta), k tomu je však nezbytné konstatovat, že se nejedná o lhůtu prekluzivní, jejíž uplynutí by mělo vliv na uplatňování odpovědnosti za přestupek (její nedodržení může mít za následek realizaci opatření proti nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu v souladu s § 80 odst. 2 správního řádu). V daném případě se ovšem žalobkyně nedomáhala tímto způsobem ochrany svých práv. S přihlédnutím k okolnostem případu byl žalovaný toho názoru, že žalobkyni přitom nebylo zasaženo do jejích subjektivních práv, ostatně to žalobkyně ani netvrdí. Žalobkyni namítaná skutečnost tudíž nemohla mít vliv na zákonnost nyní posuzovaného rozhodnutí.

14. Další nová argumentace žalobkyně směřuje k žalovaným užitému nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993. Na dnes již četné judikatuře správních soudů je však vidět, že námitka žalobkyně je v tomto směru zcela lichá. Správní soudy totiž ve svých rozsudcích odkazují právě na předmětný nálezh Ústavního soudu, a to aniž by se v jakémkoliv z těchto případů jednalo o „mimořádnou“ normu související s komunistickým (nebo jiným zmiňovaným) režimem. Argumentace žalobkyně je vymezena zcela obecně. S ohledem na to a jako proti argumentaci žalovaný ve svém vyjádření poukázal na závěry uvedené v následujících rozsudcích Krajského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2019, č. j. 46 A 174/2017, ze dne 28. 2. 2019, č. j. 44 A 21/2018, které se zabývaly posouzením trestnosti činu a otázkou rozlišení odpovědnosti za spáchání přestupku a kategorie trestnosti. Z výše uvedeného a z daných rozhodnutí krajského soudu je současně zřejmé, že žalobkyni uváděný nálezh Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 158/2000 ze dne 22. 1. 2001 není přílehlavý, neboť řeší právě pouze kategorii trestnosti. Dále lze podle žalovaného v souvislosti se shora uvedeným poukázat na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 5. 2019, č. j. 32 A 34/2017, který se zabýval rozporností § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky s čl. 40 odst. 6 Listiny, přičemž dospěl k závěru, že zákonodárce jasně stanovil běh lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupky odlišně pro jednání spáchaných před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a po jeho účinnosti, a že dané ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky není v rozporu s čl. 40 odst. 6 Listiny. Dále žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2019, č. j. 33 A 51/2017, ve kterém soud mj. nepřisvědčil názoru žalobkyně, že je § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona protiústavní.

15. K výše uvedenému žalovaný dodal, že je zcela zřejmé, že košatá judikatura správních soudů již jednoznačně a do důsledků vyargumentovala, proč nelze dotčené zákonné ustanovení považovat za rozporné s ústavním pořádkem ČR. Tím pádem není založen ani důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu a přerušení daného řízení, jak žalobkyně navrhuje.
16. K žalobkyní tvrzené nicotnosti rozhodnutí žalovaný odkázal na bod 31 napadeného rozhodnutí, kde je uvedeno, že podle § 6a odst. 1 a 2 zákona o omezení plateb v hotovosti platí, že přestupky podle tohoto zákona zjišťují při své činnosti finanční úřady a celní úřady. Pokuty ukládá, vybírá a vymáhá správní orgán, který při své činnosti zjistil porušení povinnosti podle tohoto zákona. Původně žalobkyně argumentovala úpravou obsaženou v § 62 zákona o odpovědnosti za přestupky, k čemuž žalovaný uvedl, že k úpravě obsažené v zákoně o omezení plateb v hotovosti je třeba přistupovat jako ke speciální s přednostním užitím v případě úpravy shodné otázky. Vzhledem k tomu, že porušení zákonné povinnosti v daném případě zjistil Finanční úřad pro Plzeňský kraj, není pochyb o tom, že také pokutu uložil tento správní orgán jako věcně i místně příslušný správní orgán. Nicotnost rozhodnutí o pokutě namítala žalobkyně již dříve z důvodu domnělé věcné nepříslušnosti Finančního úřadu pro Plzeňský kraj pro vydání rozhodnutí o pokutě. Žalovaný neshledal důvody k zahájení řízení o prohlášení nicotnosti, o čemž vyrozuměl žalobkyni sdělením. Vyhodnotil přitom, že správní orgán, který rozhodl v daném případě o pokutě, k tomu byl věcně příslušným, a to zejména v souladu s § 6a odst. 1 a 2 zákona o omezení plateb v hotovosti.
17. K namítané nicotnosti rozhodnutí ve vztahu k nedostatku místní příslušnosti správního orgánu žalovaný poté odkázal nejen na svou předešlou argumentaci, ale také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2008, č. j. 2 Afs 159/2006.
18. Argumentuje-li žalobkyně vymezením vybrané působnosti dle § 10 odst. 4 zákona o Finanční správě ČR, je třeba podle žalovaného konstatovat, že i v tomto případě je § 6a odst. 1 a 2 zákona o omezení plateb v hotovosti ustanovením speciálním, a platí tedy přednostně. Navíc žalovaný podotknul, že i kdyby eventuálně došlo k uložení pokuty místně nepříslušným správním orgánem, nemá tato skutečnost vliv na zákonnost samotného rozhodnutí. K tomu žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 73/2013
19. Závěrem žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za zákonné a žádal, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

20. Vzhledem k tomu, že žalobkyně i žalovaný výslovně souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.
21. V souladu s § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.

V.

Rozhodnutí soudu

22. Žaloba je nedůvodná.
23. Žalobkyně žalobou brojila především proti napadenému rozhodnutí z důvodu nesprávného

právního posouzení zániku odpovědnosti za stíhaný přestupek.

24. Pro posouzení žaloby je rozhodný, mezi účastníky nesporný, skutkový stav spočívající v tom, že stíhaného přestupku se měla žalobkyně dopustit dne 29. 12. 2016 tím, že porušila povinnost provést platbu bezhotovostně, a že přestupkové řízení bylo zahájeno až dne 22. 10. 2018.
25. Soud vyšel při posouzení věci z následující právní úpravy.
26. Podle § 6 odst. 1, 3 zákona č. 254/2004 Sb. ve znění do 30. 6. 2017 i podle § 5 odst. 1, 3 zákona č. 254/2004 Sb. ve znění od 1. 7. 2017 platilo, že právnické osobě, která se dopustila správního deliktu tím, že porušila povinnost provést platbu bezhotovostně, ačkoli jí tuto povinnost ukládal tento zákon, bylo lze uložit pokutu do 5 000 000 Kč.
27. Podle § 6a odst. 3 zákona č. 254/2004 Sb. ve znění do 30. 6. 2017 platilo, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán.
28. Podle § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. (přechodná ustanovení) účinného od 1. 7. 2017 platí, že na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.
29. Podle § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. (přechodná ustanovení) účinného od 1. 7. 2017 platí, že 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.
30. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. účinného od 1. 7. 2017 platí, 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 přestupku příznivější.
31. Podle § 29 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb. účinného od 1. 7. 2017 platí, že odpovědnost za přestupek zaniká uplynutím promlčecí doby. Podle § 30 písm. b) a § 31 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. účinného od 1. 7. 2017 platí, že promlčecí doba činí 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, přičemž promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku.
32. Podle čl. 40 odst. 6 listiny základních práv a svobod platí, že 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. Podle článku 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.
33. Jádrem sporu účastníků řízení je, zda je pro posouzení zániku odpovědnosti žalobkyně za přestupek rozhodné ustanovení § 6a odst. 3 zákona č. 254/2004 Sb. ve znění do 30. 6. 2017 (názor hájený žalobkyní) nebo úprava zákona č. 250/2016 Sb. účinného od 1. 7. 2017 (§ 29

písm. a), § 30 písm. b) a § 31 odst. 1) hájena žalovaným.

34. Při posouzení této sporné právní otázky vyšel soud, kromě výše popsané právní úpravy, i z níže popsaného historického právního výkladu, judikatury a doktrinálních právních výkladů.
35. Soud předesílá, že při tomto právním posouzení vyšel z toho, že obsahově není rozdílu mezi trestním a správním stíháním a že u obou těchto stíhání musí být uplatněny stejné zásady (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, č. j. 6 A 126/2002-27, publikovaný ve Sb. NNS pod č. 461/2005 Sb., podle něhož *“Ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty. (...) Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných.”*).
36. Důvodová zpráva ke spornému ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. uvádí, že *„Dále se stanoví v duchu zásady zákazu retroaktivity podle čl. 40 odst. 6 Listiny a § 2 odst. 1 tohoto zákona, že se odpovědnost za dosavadní jiné správní delikty, které byly spáchány přede dnem nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky, posoudí podle dosavadních zákonů, pokud nebude nový zákon pro pachatele příznivější. Jako zvláštní přechodné ustanovení vůči výše uvedenému je ustanovení o lhůtách pro zánik odpovědnosti za správní delikt a kritériích pro určování druhu a výměry sankce, které jsou upraveny ve zvláštních zákonech jako součást společných ustanovení ke správním deliktům. Tato ustanovení by nabytím účinnosti nového zákona působila vůči obecné právní úpravě jako lex specialis, což není žádoucí. Proto se v přechodných ustanoveních výslovně stanoví, že podmínky pro ukládání sankcí (resp. 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. Přechodné ustanovení dále speciálně upravuje i běh promlčecích lhůt pro správní delikty podle zvláštních zákonů - tyto lhůty se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí; odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá z těchto lhůt, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“*
37. Pokud jde o judikaturu Ústavního soudu, v nálezu Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, publikovaném pod č. 1/1994 Sb. n. u. ÚS, dospělo plénium Ústavního soudu k následujícím závěrům: *„Smyslem § 5 zákona č. 198/1993 Sb. není zřídit novou překážku, ale prohlásit, po kterou dobu promlčecí lhůty trestných činů, nestíhaných tehdejším režimem z politických důvodů, nemohly běžet, ačkoli běžet měly. Při posouzení § 5 zákona č. 198/1993 Sb. nejde tudíž ani obecně o institut promlčení jako takový, ani o zavedení nové zákonné překážky běhu promlčecích lhůt, ale o to, zda institut promlčení pokládat za reálný anebo za fiktivní tam, kde porušování zákonitosti v celé velké sféře právního života se stalo součástí politicky i státně chráněného režimu nezákonností. Paragraf pátý zákona č. 198/1993 Sb.*

není normou konstitutivní, ale deklaratorní. Jeho předmětem je pouze zjištění, že v určitém časovém úseku pro určitý druh trestné činnosti promlčecí doba nemohla probíhat a z jakých příčin. Je známo, že vedle těch oblastí života společnosti a jednotlivce, v nichž právní řád v letech 1948-1989 si podržel určitý reálný význam a zakládal se na zákonnosti, byly i sféry politického zájmu vládnoucí vrstvy, v nichž existoval stav právní nejistoty, udržovaný jako prostředek preventivní ochrany režimu a nástroj manipulace společnosti. Součástí tohoto zvláštního režimu byla i politickým a státním vedením inspirovaná anebo tolerovaná kriminalita osob v politických a státních funkcích tam, kde s ohledem na skutečné anebo domnělé zájmy vládnoucí vrstvy bylo účelné jednat v rozporu i s vlastními zákony. Argumentace skupiny poslanců, že v tehdejší době běžely promlčecí lhůty i pro tuto kategorii vládní, politické a vůbec státem prováděné kriminality není věrohodná. Politická moc založená na násilí se v principu střeží toho, aby se sama zbavovala vykonavatelů vlastního násilí. Stát se stával mnohem spíše garantem jejich beztrestnosti a faktické trestně-právní imunity. Překážka jejich trestního stíhání nemohla být přirozeně formulována veřejně a pozitivně zákonem. Byla výsledkem negativního stavu zákonnosti v zemi, později též i povýšení vedoucí úlohy KSČ ve společnosti i ve státě na ústavní princip, ale především přímým produktem nelegálních praktik mocenských skupin, jež a priori garantovaly, že pachatel byl v míře určené jejich zájmem "legibus absolutus". Nezbytnou součástí pojmu promlčení trestně-právního stíhání je vůle, snaha a ochota státu trestný čin stíhat. Bez tohoto předpokladu nemůže být naplněn ani obsah pojmu promlčení ani smysl tohoto právního institutu. Teprve dlouhodobé vzájemné působení dvou prvků: vůle a snahy státu pachatele potrestat a trvalého rizika pachatele, že může být potrestán, zakládá smysl promlčení. Pokud stát určité trestné činy a určité pachatele stíhat nechce, je promlčení zbytečné: v těchto případech běh promlčecí lhůty ve skutečnosti neexistuje a promlčení samo o sobě je fiktivní. Psané právo je zbaveno možností své aplikace. Aby promlčení trestného činu mohlo nastat, musel by probíhat proces jeho promlčování, tj. doba, během níž stát usiluje o trestní stíhání. Promlčení je dovršeno teprve tehdy, jestliže kontinuální úsilí státu o postižení trestného činu na konci promlčecí lhůty zůstane marným. Tento předpoklad v letech 1948 až 1989 ve sféře politicky chráněných deliktů nemohl být splněn. Stav hromadných a státem chráněných nezákonností nebyl ani výsledkem individuálních omylů, přehmatů, nedbalostí a poklesků jednotlivců, jež by mohly skýtat ještě jakousi šanci případného trestního stíhání, ale výsledkem cílevědomého a kolektivního chování aparátu politické a státní moci jako celku, které trestní stíhání a priori vylučovalo. Ochrana pachatelů se tím stávala tak všestranná, jak všestranný byl mocenský systém. Proto nelze souhlasit se stanoviskem navrhovatelů, že vědomí apriorní nestíhatelnosti určitých deliktů nebylo součástí subjektivní stránky těchto trestných činů a že toto "kvazi - promlčení" probíhalo mimo vůli pachatele. U pachatelů pod politickou ochranou státu je tomu jinak. Jejich trestný čin byl de facto "promlčen" ještě dříve, než byl spáchán. Tato skutečnost působila často právě inspirativně k další trestné činnosti. Chápat dobu, která plynula od spáchání jejich trestných činů jako plynutí "promlčecích lhůt", jež plynout nesměly, by znamenalo zcela protismyslnou interpretaci právního státu. Bylo by to potvrzením toho druhu "právní jistoty", kterou pachatelé této trestné činnosti měli již od počátku své činnosti a jež spočívala ve státem chráněné beztrestnosti. Tato "právní jistota" pachatelů je však zdrojem právní nejistoty občanů (a naopak). V soutěži těchto dvou typů jistoty, dává Ústavní soud přednost právní jistotě občanské společnosti, jež odpovídá myšlence právního státu. Jiné řešení by znamenalo vydat režimu totalitní diktatury osvědčení právního státu a tím nebezpečný signál do budoucna: důkaz, že zločin se může stát beztrestným, je-li prováděn hromadně, organizovaně, po delší dobu a pod ochranou organizace, jež se zmocnila státu. To by znamenalo ztrátu věrohodnosti současného právního státu a bylo by současně porušením čl. 9 odst. 3 Ústavy České republiky, protože "... výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo obhození základů demokratického státu". Ani ze subjektivního hlediska pachatelů nelze pokládat za přiměřené činit si nárok na

jistotu tohoto druhu. Náležitostí právního státu je udržování stavu důvěry v trvanlivost právní úpravy. Pachatelé tohoto druhu trestné činnosti nemají na mysli kontinuitu psaného práva, ale nepsaných praktik. Bylo by porušením kontinuity psaného práva, kdyby ani nyní nemohli být trestně stíháni za porušování zákonů, jehož se pod ochranou státu dopouštěli. Všechna tato jednotlivá hlediska nabývají významu, který je přímo úměrný značnému rozsahu, v jakém byl tento druh státem chráněn resp. tolerované politické kriminality páchán. Pouze v táborech nucené práce a tzv. pomocných technických praporech bylo v té době drženo přes 200 000 osob. Jak známo, na základě zákona o soudní rehabilitaci bylo již rehabilitováno téměř čtvrt milionu osob. I když uvážíme, že v některých případech mohlo jít jen o nepřiměřené tvrdosti tehdejších trestně-právních předpisů, o "přísný zákon", v mnoha těchto případech rehabilitace bylo významným, ne-li prvořadým faktorem porušování vlastní zákonnosti mocenským aparátem. (...) Článek 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod vymezuje a omezuje předmět zákazu zpětné účinnosti zákona ve dvou směrech, a to: a) pokud jde o "trestnost činu", a b) pokud jde o "ukládání trestu". Trestností činu se podle české trestně-právní nauky rozumí možnost být pro trestný čin stíhán, uznán viným a potrestán. Základem trestní odpovědnosti je trestný čin, který je definován přesným popisem jeho znaků a též tzv. materiálním znakem, totiž nebezpečností činu pro společnost. Jde o vyjádření principu: "nullum crimen sine lege", resp. "sine culpa". Pokud jde o "ukládání trestu" vychází čl. 40 odst. 6 Listiny z terminologie trestního práva, obsažené v trestním zákoně z 29. 11. 1961 č. 140 Sb. ve znění pozdějších předpisů zejména v oddílu druhém: "Obecné zásady pro ukládání trestů" (§ 31 a násl. trestního zákona). Ukládáním trestu se rozumí stanovení druhu trestu jakož i výměra trestu u těch druhů trestu, které jsou odstupňovány. Tím je vyjádřena trestně-právní zásada: "nulla poena sine lege". Článek 40 odst. 6 Listiny tím zřetelně nepřipouští retroaktivitu zákona pokud jde o vymezení trestnosti a výše trestu. Listina základních práv a svobod není normou trestního práva, ale vyjímá z různých právních oblastí určité zásady, které pokládá za základní, a proto hodné zvýšené právní ochrany. V článku 40 odst. 6 nemá proto na mysli nic více, než co říká, totiž, že vymezení jednotlivých trestných činů a jejich trestnosti, jež se podle trestního zákona provádí určením charakteristických znaků a stupně společenské nebezpečnosti jednotlivých činů, nemůže být "ex post", po spáchání činu následně měněno v neprospěch pachatele. Stejný požadavek vznáší i pro vymezení a stanovení výše trestu. Pouze v tomto smyslu a tomto rozsahu formuluje věta druhá odst. 6 zákaz retroaktivity zákona (srov. text: "pozdějšího zákona se použije..."). Otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec a tím spíše otázka promlčení nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblasti těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou podle článku 3 Ústavy součástí ústavního řádu resp. ústavního pořádku České republiky a tím nahrazují v jiných ústavách obvyklou kapitolu ústavy o základních právech a svobodách. Argument, že je promlčení institutem hmotného práva trestního není pro posouzení věci podstatný nejen proto, že je trvalým předmětem sporu trestně-právní dogmatiky a v některých jiných demokratických státech je chápán převážně jako procesně-právní institut, ale především proto, že Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a základní konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina základních práv a svobod v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán) a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat. V důsledku toho předpisy o promlčení a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný stíhán nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny.

38. V nálezu ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, publikovaném pod č. 13/1997 Sb. n. u. ÚS, se plénum Ústavního soudu vyslovilo tak, že „Je nutno rozlišovat případy, ve kterých lze soulad ustanovení právního předpisu s ústavním pořádkem zabezpečit jeho ústavně konformní

interpretací a kdy tak učinit nelze a je nutno přistoupit k jeho zrušení. Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci. Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjata se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima příkazující v případě omezení základního práva resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod)."

39. V nálezu ze dne 12. listopadu 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13, publikovaném pod č. 185/2013, plénium Ústavního soud dospělo k závěru, že „Zákaz retroaktivity trestního práva je uznáván ve všech novodobých právních úpravách a je považován za stěžejní princip trestního práva. Znamená, že čin je trestný, jen pokud byla trestnost zákonem stanovena dříve, než byl spáchán (§ 1 TrZ). Tento zákaz v českém právním řádu nachází svůj odraz zejména v tzv. časové působnosti *trestního zákona*, upravené v čl. 40 odst. 6 LPS, resp. § 2 TrZ. Podle těchto ustanovení se trestnost činu posuzuje a trest ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán (zásada zákonnosti trestního práva – nullum crimen, nulla poena sine lege). Pro další odvětví práva, jejichž ustanovení zákon č. 494/2012 Sb. rovněž novelizuje, je nutno zákaz retroaktivity dovodit z čl. 1 Úst a principu právní jistoty. Zpětná (časová) působnost zákona není vyloučena u právních norem, které nepředstavují zásah do právní jistoty a jedná se o právní úpravu in favorem dotčených osob, jak je tomu v případě čl. 40 odst. 6 věty druhá LPS či § 2 odst. 1 věty za středníkem TrZ, dle nichž se pozdější zákon použije, jestliže je to pro pachatele příznivější." K tomuto nálezu JUDr. Faisal Husseini v poznámce publikované v databázi Beck-online uvedl, že "V souvislosti s výše popsanou otázkou lze poznamenat, že zákaz retroaktivity se uplatní i pro správní trestání (viz Baňouch, H. in Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 824)".
40. Z komentáře popsaného ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. vyplývá, že "Jednu z podstatnějších změn současné úpravy představuje vymezení délky promlčecí doby, tedy doby, ve které je třeba přestupek projednat, aby nedošlo k zániku odpovědnosti za tento přestupek. Podle současné právní úpravy platí, že promlčecí doba činí 1 rok, nebo 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Ustanovení zákona o přestupcích v této souvislosti vymezují běh promlčecí doby, její stavení a přerušení (srov. komentář k § 30 až 32). Naproti tomu v předchozím zákoně o přestupcích bylo uvedeno, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok s tím, že v případě přerušení běhu této lhůty mohla být její celková délka až dvouletá. Tak tomu ovšem bylo (při absenci speciální právní úpravy) pouze v případě dosavadních přestupků. V případě jiných správních deliktů zpravidla jednotlivé zákony stanovily vlastní lhůty (vymezené většinou jak subjektivně, tak také objektivně), ve kterých bylo třeba řízení o tomto deliktu zahájit. S ohledem na to stanoví § 112 odst. 2, že se ustanovení dosavadních zákonů (jak předchozího zákona o přestupcích, tak také dalších 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 ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy od 1. července

2017) nepoužijí. Současně je ovšem uvedeno, že odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle předchozí věty, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Pokud by podle dosavadní právní úpravy platilo například to, že řízení o dosavadním jiném správním deliktu bylo možné zahájit do pěti let od jeho spáchání, tato lhůta by se již neuplatnila (musela by platit výše uvedená doba jednoho roku či tří let s možností svého stavení a přerušení), nicméně odpovědnost za tento delikt by nezanikla dříve, než jak by tomu bylo v případě její dosavadní právní úpravy. Pro úplnost ovšem dodáváme, že toto ustanovení může být diskutabilní s ohledem na ústavní požadavek používat pozdější právní úpravu, je-li pro pachatele příznivější (čl. 40 odst. 6 LPS). (Jemelka, L, Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích, Komentář, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2017, s. 963 – 969). Popsaný výklad soud shrnuje tak, že v zásadě aprobuje žalovaným užitý výklad, nicméně poměrně alibisticky připouští i výklad užitý žalobkyní.

41. Soud přihlédl i k odborné literatuře týkající se trestněprávních východisek promlčení trestního stíhání (František Púry, Pavel Šámal, Právní rozhledy 11/1996, str. 504), podle nichž *“Z hlediska posuzování trestnosti činu ve smyslu čl. 40 odst. 6 LPS a § 16 odst. 1 TrZ nutno též zkoumat, zda nedošlo k zániku této trestnosti v důsledku promlčení, které je tzv. negativní podmínkou trestnosti činu. Musí se tak postupovat s přihlédnutím k souhrnu všech právních norem, které mají vliv na rozhodnutí o trestnosti činu, a jestliže došlo ke změně tohoto souhrnu v době od spáchání trestného činu do rozhodování o něm, je třeba trestnost posuzovat podle té právní úpravy, která je pro pachatele objektivně příznivější; v případě vícenásobné změny pak podle nejmírnější z nich. Je-li podle některé právní úpravy účinné v době od spáchání trestného činu do rozhodování o něm trestný čin pachatele již promlčen, zanikla tím jeho trestnost a není-li některá další právní úprava pro pachatele ještě příznivější (např. proto, že podle ní se vůbec o trestný čin nejedná), pak se trestnost činu musí posuzovat podle právní úpravy, podle níž je trestný čin promlčen. Posuzování takového trestného činu podle pozdějšího zákona, který by případně opětovně obnovil trestnost promlčeného činu, by bylo v rozporu s ústavní zásadou zákazu retroaktivity přísnějšího zákona v neprospěch pachatele, vyjádřenou v čl. 40 odst. 6 LPS.”*
42. V odborné literatuře týkající se konkrétního sporného zákonného ustanovení (Tomáš Grygar, K ústavní (ne)slučitelnosti nepravé retroaktivity v otázce promlčení přestupků v novém přestupkovém zákoně, Právní rozhledy 19/2017, str. 665), se uvádí následující: *“Vzhledem k judikatuře Ústavního soudu ve vztahu k výkladu čl. 40 odst. 6 Listiny (zákaz retroaktivity a výklad pojmu „trestnost“) se jeví jako důvodné zabývat se nejprve povahou institutu promlčení přestupku, obzvláště pak otázkou, zda promlčení přestupku v nové právní úpravě představuje institut hmotněprávní, nebo naopak procesněprávní. Ústavní soud totiž konstatoval, že institut promlčení (trestného činu) je pouhým procesním předpokladem stíhatelnosti, a že mj. z toho důvodu není případná retroaktivní právní úprava promlčení „kryta“ ochranou čl. 40 odst. 6 Listiny (podrobněji část IV). Na okraj dodejme, že to, zda se jedná o institut hmotněprávní či procesněprávní, může mít dle některých rovněž vliv na možnost případného obnovení trestnosti při zrušení účinků daného institutu v neprospěch osob, na které tento institut dopadal. Promlčení představuje tradiční institut přestupkového práva, s nímž je spojen zánik správní trestnosti, resp. odpovědnosti za přestupek. Nejinak je tomu i podle nového přestupkového zákona, který uplynutí promlčecí doby považuje za jeden ze čtyř důvodů zániku odpovědnosti za přestupek. S ohledem na použitou terminologii „odpovědnost za přestupek zaniká uplynutím promlčecí doby“ v § 29 písm. a) PřesZ, stejně tak i s ohledem na jeho systematický výklad, lze dospět k závěru, že institut promlčecí doby představuje institut hmotněprávní, a nikoliv institut procesněprávní. Nic na tom nemění ani z teoretického pohledu zcela nevhodně zvolená*

terminologie „promlčecí doba“. Ve skutečnosti se totiž nejedná o dobu promlčecí, nýbrž o dobu prekluzivní. K jejímu uplynutí je nutné zásadně přihlídnout *ex offio*, nikoliv až na návrh (námitku) osoby, proti níž se řízení vede. Použití termínu „promlčení“ místo termínu „prekluze“ bylo zvoleno čistě z důvodu zachování relativně zaužívaného (byť nesprávného) pojmosloví. Dodejme, že osoba, jejíž jednání se prekluduje, nemá ani možnost požádat o to, aby se i přes tuto skutečnost (uplynutí „promlčecí doby“) v řízení dále pokračovalo, např. za účelem očištění svého jména. Rovněž Jiří Hoetzel ve svém Československém právu správním pojednával o promlčení v subkapitole nazvané „Správní trestní právo hmotné“. Nic tedy nenasvědčuje tomu, že by promlčení (resp. prekluze) přestupku bylo institutem procesněprávním, který by představoval pouhý procesní předpoklad stíhatelnosti přestupku ve smyslu přestupkového zákona. Jedná se naopak primárně o institut hmotněprávní, s nímž je spojen zánik odpovědnosti za přestupek, nikoliv pouhá procesní překážka řízení, po jejímž odpadnutí by bylo možné v řízení pokračovat. (...) Problematické však je, že § 112 odst. 2 PřesZ je koncipován tak, že může mít i nepříznivý dopad na osobu, proti níž se řízení vede. K tomu může dojít např. v situaci, kdy promlčecí doba podle dosavadního zákona, jehož ustanovení o promlčecí době se však na základě § 112 odst. 2 PřesZ nepoužije, stanovuje tuto dobu kratší než § 30 PřesZ. Naopak, pokud promlčecí doba je podle nového přestupkového zákona kratší než doba podle dosavadního zákona, odpovědnost za přestupek nezanikne dříve, než by uplynula některá lhůta (doba) podle dosavadních zákonů. Dané ustanovení tedy vylučuje, aby se v tomto konkrétním případě aplikovala nová právní úprava, byť by byla pro osobu, proti níž se řízení vede, příznivější. (...) Ustanovení § 112 odst. 2 PřesZ zavádí retroaktivitu nepravou. Dané ustanovení nepůsobí *ex tunc* i pro dobu minulou, nýbrž uvádí, že ustanovení dosavadních zákonů o promlčecích dobách se od účinnosti nového přestupkového zákona nepoužijí. Byť většina nauky uznává, že nepravá retroaktivita vlastně není retroaktivitou, je namístě si položit otázku, zda v tomto případě i nepravá (nepřímá) retroaktivita může být neslučitelná s principem republiky coby demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). (...) V této souvislosti tedy dochází k aplikaci testu *proportionalitas sui generis*, v rámci něhož se provádí poměrování mezi zákonodárcem sledovaným účelem v podobě veřejného zájmu na straně jedné (v našem případě to, aby potenciální pachatelé přestupku neunikli v důsledku uplynutí promlčecí lhůty potrestání) a zklamanou důvěrou adresátů právní normy (osob, proti nimž se řízení vede) na straně druhé. Je nepravě retroaktivní prodloužení promlčecí doby u přestupků coby společensky nejméně škodlivých, veřejným právem sankcionovatelných protiprávních jednání tak společensky naléhavé, že důvěra adresátů v právo musí jít stranou? Domnívám se, že nikoliv. Jinými slovy – předmětné intertemporální ustanovení by v testu *proportionalitas* neobstálo, jelikož společenská naléhavost a zájem na tom, aby uplynutím promlčecích dob stanovených právními předpisy účinnými do 30. 6. 2017 neunikli potrestání potenciální pachatelé přestupků, zjevně nepřevyšuje zklamanou důvěru v právo (resp. princip ochrany minulých právních skutečností). Zavedení nové, nepravě retroaktivní úpravy v oblasti právní úpravy promlčecí doby by snad bylo možné s ohledem na případnou velmi vysokou společenskou naléhavost a vysoký veřejný zájem ve zcela krajním případě legitimizovat (nikoliv nutně legalizovat) kupř. u zločinů proti lidskosti, stěžejí však u přestupků (a to ještě plošně u všech). Protože však vyvažování dvou hodnot (veřejný zájem na potrestání možných pachatelů přestupku v. legitimní očekávání/ochrana minulých právních skutečností) je v rámci nastíněného testu *proportionalitas sui generis* přinejmenším stejně subjektivní jako vyvažování v rámci třetího kroku standardního testu *proportionalitas* (test *proportionalitas* v užším slova smyslu), je vhodné § 112 odst. 2 PřesZ rozebrat i z pohledu jeho předvídatelnosti. (...) Změna spočívající v prodloužení promlčecí doby u přestupků spáchaných ode dne nabytí účinnosti nového zákona by byla jistě v zásadě legitimní a na úvaze správně-trestní politiky zákonodárce; nikdo se nemůže spoléhat na to, že zákony budou neměnné jednou pro vždy. Jiná situace však nastává v případě,

kdy se ustanovení nového zákona o (zpravidla delších) promlčecích dobách bude aplikovat nepravě retroaktivně – tedy i ve vztahu k potenciálním pachatelům přestupků, které měly být spáchány před účinností (či dokonce i před platností!) nového zákona. Takovéto nepravě retroaktivní zpětné působení ustanovení o promlčecích dobách je zcela nepředvídatelné a adresáty právních norem neočekávatelné. Pokud je mi známo, není v oblasti správního práva trestního zaznamenán žádný případ, kdy by se v neprospěch osob, proti nimž se řízení vede, měnily promlčecí doby s nepravě retroaktivním působením v této podobě. Pokud v oblasti správněprávní odpovědnosti vznikl podle určité právní úpravy hmotněprávní vztah, měl by tento hmotněprávní vztah za týchž podmínek též zaniknout (např. právě uplynutím promlčecí doby), přičemž odlišnou právní úpravu zániku hmotněprávního vztahu odpovědnosti (trestnosti) lze pochopitelně plně akceptovat za předpokladu, že je ve prospěch osoby, proti níž se řízení vede. (...) Odvolávání se na tento náleží Ústavního soudu [poznámka soudu: míněn Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93] v souvislosti s nepravě retroaktivním působením § 112 odst. 2 PřesZ považuji za nepatřičné. Důvodem je jednak můj nesouhlas s výše uvedeným právním názorem Ústavního soudu, a jednak skutečnost, že zájem společnosti nenechat promlčet komunistické zločiny je mnohonásobně společensky naléhavější (a pro možné nepravě retroaktivní působení mnohonásobně legitimnější), než je tomu u přestupků, coby společensky nejméně škodlivých protiprávních jednání, sankcionovaných prostředky veřejného práva. Prvně je třeba uvést, jak již bylo podrobně rozebráno v části II, že promlčení (prekluze) přestupku představuje hmotněprávní institut, mající za následek zánik odpovědnosti za přestupek, nejde tedy o prostý procesněprávní institut, resp. pouhý procesní předpoklad či překážku stíhatelnosti, po jejímž odpadnutí by bylo možné v řízení pokračovat. Úvaha o tom, že promlčení je pouze otázkou procesních předpokladů stíhatelnosti, a proto není kryto čl. 40 odst. 6 Listiny, je chybná. (...) Nelze se dále ztotožnit s názorem, že otázka promlčení (resp. prekluze) trestného činu či přestupku nespadá pod regulaci čl. 40 odst. 6 Listiny, se zdůvodněním, že pojem „trestnost“ vyjadřuje pouze to, která protiprávní jednání lze stíhat. Snad veškerá ostatní judikatura i právnícká literatura měla a má za to, že trestnost „představuje souhrn všech podmínek, které jsou... relevantní pro závěr o vině... (včetně podmínek případně vylučujících trestnost činu či způsobujících zánik trestnosti)...“, stejně tak i podmínek majících vliv na ukládání druhu a výše sankcí. (...) To je podle mého názoru nezbytné vztáhnout nejen na promlčení sensu stricto (§ 30 PřesZ, § 20 PřesZ 1990), ale i na lhůty rozebrané v části II, které lze podřadit pod institut promlčení sensu lato. I jejich případná (byť nepravě) retroaktivní změna by tedy měla požívat ochrany čl. 40 odst. 6 Listiny. Byť by uplynutím některých z těchto lhůt (dob) nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek, má jejich uplynutí za následek nemožnost sankcionovat pachatele, resp. nemožnost po něm sankci vymáhat. Připouštím však, že se jedná o značně problematickou otázku, na jejíž zodpovězení nejspíše nenalezne právní teorie shodu. I pokud bychom však tyto lhůty vyloučili z působnosti ochrany poskytnuté čl. 40 odst. 6 Listiny, stále na ně dopadá čl. 1 odst. 1 Ústavy. Je nutné rovněž zdůraznit, že výše několikrát zmíněné konstatování Ústavního soudu bylo součástí nikoliv výroku nálezu, nýbrž pouhého odůvodnění – to není obecně právně závazné, a lze hovořit nanejvýš o jeho relativní, horizontální závaznosti pro samotný Ústavní soud. I tento právní názor však může být překonán a Ústavní soud se od něj může kvalifikovanou většinou odchýlit. Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, v němž Ústavní soud posuzoval ústavnost zákona o protiprávnosti komunistického režimu, je nutné vnímat primárně jako snahu o projev určité diskontinuity s režimem komunistické totalitní diktatury. Jednalo se koneckonců o první plenární náleží Ústavního soudu ČR. Je pravděpodobné, že pokud by se před Ústavní soud dostala otázka posouzení ústavnosti § 112 odst. 2 PřesZ, některé dílčí otázky (vymezení pojmu „trestnost“, povaha institutu promlčení aj.) by přehodnotil. (...) Z hlediska právně-filozofického pak rovněž považuji za nevhodné srovnávat (ne)přípustnost nepravě retroaktivního působení § 112 odst. 2 PřesZ na straně jedné a § 5 zákona o protiprávnosti

komunistického režimu, který měl zabránit promlčení zločinů komunistického totalitního režimu, na straně druhé. (...) Přestože pouhá očekávání, že nedojde ke změně právní úpravy a případně též k nepravě retroaktivní aplikaci právní normy, nepožívají ústavněprávní ochrany, je potřeba konstatovat, že nepravě retroaktivní ustanovení § 112 odst. 2 PřesZ přesahuje hranice de minimis v oblasti zklamání důvěry v právo, je velmi překvapivé a chybí u něj vysoký společenský zájem vyvažující nabourání principu ochrany minulých právních skutečností. Z toho důvodu je nutné shledat dané ustanovení jako celek neslučitelné s principem republiky jako demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Promlčení představuje hmotněprávní (a nikoliv procesněprávní) institut, s nímž je spojen zánik odpovědnosti za přestupek. Listina v čl. 40 odst. 6 stanovuje jasně, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, přičemž pozdějšího zákona lze užít jen tehdy, je-li to pro pachatele výhodnější. Toto ustanovení Listiny je plně aplikovatelné i na řízení podle přestupkového zákona. Pod pojmem trestnost je třeba chápat souhrn všech podmínek majících vliv na závěr správního orgánu či soudu o vině, včetně otázky promlčení, a dále též na závěr o druhu a výši správního trestu. Problematické je, zda jsou čl. 40 odst. 6 Listiny „kryty“ i některé lhůty, mající podobné následky jako promlčení sensu stricto [§ 29 písm. a), § 30 PřesZ], s tím rozdílem, že u nich nedocházelo ex lege k zániku odpovědnosti za přestupek. Byť se osobně domnívám, že i na tyto lhůty (doby) čl. 40 odst. 6 Listiny dopadá, lze očekávat, že se na tuto otázku v budoucnu objeví v právníkové literatuře odlišné pohledy. V každém případě je však i ve vztahu k nim nutné aplikovat čl. 1 odst. 1 Ústavy. Stojím též na stanovisku, že nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, v němž Ústavní soud posoudil překážku běhu promlčecí doby zakotvenou v zákoně o protiprávnosti komunistického režimu jako ústavně konformní, je na posouzení (ne)ústavnosti § 112 odst. 2 PřesZ z celé řady důvodů neaplikovatelný.”

43. V komentáři ASPI, Mgr. Vít Šťastný, se ke spornému ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 254/2016 Sb. uvádí, že „se od 1. 7. 2017 použije úprava promlčecí doby v obecné úpravě (případně odchylná promlčecí doba ve zvláštním právním předpise zakotvená zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích). Pouze na protiprávní jednání, ke kterým došlo před 1. 7. 2017, se bude vztahovat pravidlo, že odpovědnost nezanikne dříve, než by uplynula některá z lhůt podle dosavadní právní úpravy. Důvodem je zamezení znemožnění potrestání v důsledku změny právní úpravy promlčecích dob. V některém konkrétním případě může naopak přechodné ustanovení vést k tomu, že odpovědnost zanikne později, než by uplynula lhůta podle dosavadní právní úpravy; ani to však nelze podle judikatury Ústavního soudu považovat za porušení zákazu retroaktivity, neboť podle Ústavního soudu se Listina základních práv a svobod v čl. 40 odst. 6 zabývá tím, které trestné činy lze stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat (srov. Pl. ÚS 19/93).“
44. V odborné literatuře (Josef Vedral, K novému zákonu o přestupcích, Správní právo 7/2017, str. 411) se dále uvádí, že „Pokud jde o hmotněprávní rozměr problému, v § 112 odst. 1 je stanoveno, že odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, přičemž podle nového zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější. Toto ustanovení, navazující na čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, představuje právní základ pro aplikaci již zrušené právní úpravy, přičemž pro posouzení odpovědnosti je relevantní nejen skutková podstata ale i obecná hmotněprávní ustanovení, v případě zákona č. 200/1990 Sb., tedy jeho § 2 až 20. Při srovnání předchozí (hmotněprávní) úpravy obsažené v zákoně č. 200/1990 Sb., s úpravou v zákoně č.

250/2016 Sb. a při srovnání prakticky neexistující hmotněprávní úpravy (s výjimkou společných ustanovení ke správním deliktům) v případě správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob se současnou úpravou by zřejmě mělo platit, že příznivější by měla být pro pachatele nová právní úprava a mělo by se postupovat podle ní. Myslitelná je ale zřejmě i kombinovaná varianta, tedy aplikovat v případě posouzení podmínek odpovědnosti původní hmotněprávní úpravu a na řízení novou procesní úpravu, když pro aplikaci původní procesní úpravy právní titul chybí.“

45. Dále bylo v odborné literatuře (Jan Strakoš, Poznatky k přechodným ustanovením zákona č. 250/2016 Sb. hmotněprávní povahy a úvahy nad nimi (I.), Správní právo 3/2018, str. 188), publikováno, že „Podle této zásady základním kritériem, z něhož při posuzování odpovědnosti za přešůpek musíme vycházet, je, že odpovědnost za přešůpek 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“. Posuzování otázky, zda je ta či ona právní úprava pro obviněného příznivější totiž nespočívá jen v tom, že posoudíme jeden aspekt pozdější úpravy, zatímco jiný ponecháme stranou; resp. že např. použijeme pozdější předpis jenom proto, že tento identickou skutkovou podstatu, upravenou již starým předpisem, pouze formulačně zmírňuje. Trestnost činu je nutno chápat jako souhrn podmínek, na nichž závisí výrok o vině a trestu, včetně podmínek promlčení, které se obvykle řadí mezi tzv. negativní znaky trestnosti. Z toho vyplývá, že pokud je podle některé právní úpravy účinné v době od spáchání přešůpku do rozhodování o něm přešůpek pachatele již promlčen, zaniká tím i jeho trestnost.“ A též (Jan Strakoš, Poznatky k přechodným ustanovením zákona č. 250/2016 Sb. hmotněprávní povahy a úvahy nad nimi (II.), Správní právo 6/2018, str. 365), že „Ačkoliv podle nálezu ÚS ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93), má být institut promlčení pouhým procesním předpokladem stíhatelnosti, kdy z toho důvodu nemá být případná retroaktivní právní úprava promlčení „kryta“ ochranou čl. 40 odst. 6 Listiny, k tomu dlužno uvést, že v české trestněprávní teorii ani v soudní praxi, která podle mého mínění uváděný náleží již v mnoha ohledech překonala, není sporu o tom, že promlčení je institutem hmotněprávním, tedy bezprostředně spadajícím do komplexu otázek trestní odpovědnosti (trestnosti), což jaksi vzhledem k příbuznosti mezi trestním právem a správním právem trestním by mělo úměrně platit i v případě správně-trestní odpovědnosti. Tomu, že je promlčení hmotněprávním institutem mimochodem nasvědčuje i znění § 29 písm. a) zák. o odpovědnosti za přešůpky. (...) Pokud se totiž ve zmíněném ustanovení [pozn. soudu: míněný § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.] operuje s hmotněprávními dobami, pak tyto jsou nepochybně spjaty s odpovědností za přešůpek. Tím pádem ani promlčecí dobu nelze vykládat odděleně od § 112 odst. 1, který, jak již bylo zmíněno v předchozím příspěvku, navazuje na čl. 40 odst. 6 Listiny. Paradoxem přitom je, že právě o toto se § 112 odst. 2 snaží. Snaží se nám vlastně říci, že jde o zvláštní ustanovení, o výjimku z pravidla obsaženého v § 112 odst. 1. (...) Pohledem důvodové zprávy jde o určitý vztah speciality. Je však otázkou, zda může ustanovení § 112 odst. 2 obstát před obecnou zásadou vyjádřenou v § 112 odst. 1, tj. v přeneseném slova smyslu ve světle čl. 40 odst. 6 Listiny, jakožto normy vyšší právní síly; reflektují-li zejména i tu skutečnost, že uvedená zásada o použití příznivějšího předpisu by měla platit bezvýjimečně. (...) Pokud u přešůpku spáchaného před 1. 7. 2017 došlo k jeho promlčení dle staré právní úpravy, nová právní úprava nemůže u takto již jednou promlčeného přešůpku obnovit stanovením nové, delší promlčecí doby pachatelovu správně-trestní odpovědnost (to by byl naopak případ pravé, nikoliv nepravé retroaktivity). (...) Úhlem tohoto pohledu je tak dodatečné prodlužování promlčecí doby přešůpkům spáchaným před 1. 7. 2017, zejména těm naprosto bagatelním, svým způsobem v disproporci se samou podstatou správního trestání, které je součástí správního práva, nikoliv

práva trestního, a právě proto je jen těžko obhajitelné před čl. 40 odst. 6 Listiny (třebaže legitimním cílem zákonodárce, vyprojektovaným v § 112 odst. 2 zák. o odpovědnosti za přestupky, bylo v podstatě jen sjednotit promlčecí dobu). (...) Zde proto důležitým způsobem a při zohlednění tzv. testu proporcionality, který nám při střetu staré a nové úpravy přinejmenším ukládá přemýšlet, zda v tom či onom případě upřednostníme společenskou naléhavost zavést novou úpravu anebo spíše ochranu důvěry občana v právo, právní jistotu či předvídatelnost právních aktů, dospívám takřka ke stejnému závěru, k jakému dospěl Tomáš Grygar, tj. že u přestupků (zejména těch naprosto bagatelních), jakožto forem protiprávních jednání, rozhodně méně společensky škodlivých v porovnání s trestnými činy, by stát neměl stůj co stůj trvat na prodlužování jejich postižitelnosti dodatečným natahovááním, resp. prodlužováním jejich promlčecí doby, ledaže by proto na straně veřejné moci existoval dostatečně silný veřejný zájem.“

46. Soud přihlédl i k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, čj. 8 Afs 42/2013-94, publikovanému ve Sb. NSS pod č. 3318/2016 Sb., podle jehož právní věty „Liberační důvody uvedené v § 6a zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, ve znění účinném od 19. 8. 2008 se mohou uplatnit i na porušení povinností spáchaná před tímto datem, neboť předmětné ustanovení je nutno považovat za právní úpravu, která je pro pachatele správního deliktu příznivější ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.“ V odůvodnění popsaného rozsudku je rozvedeno, že “V žalobě se stěžovatelka domáhala aplikace § 6a zákona o omezení plateb na posuzovaný případ. Byť bylo toto ustanovení včleněno do zákona o omezení plateb teprve s účinností od 19. 8. 2008, tedy po provedení předmětných plateb, mezi stranami nebylo sporné, že liberační důvody se mohou uplatnit i na porušení povinností spáchaná před tímto datem. Vzhledem k tomu, že původní právní úprava neobsahovala žádné liberační důvody, § 6a zákona o omezení plateb, který za určitých okolností zprošťuje pachatele deliktu odpovědnosti, je nutno považovat za právní úpravu, která je pro pachatele správního deliktu příznivější, výhodnější. V takovém případě je třeba v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod použít zákona pozdějšího (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS). Ustanovení § 6a zákona o omezení plateb tedy mohlo být na posuzovaný případ aplikovatelné.”
47. Soud se seznámil i s pravomocným rozsudkem Krajského soudu v Praze, ze dne 26. září 2018, č. j. 44 A 10/2018- 33, který se skutkově týkal správního deliktu dle § 125f zákona o silničním provozu spáchaného dne 9. května 2015, když v září 2015 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí a druhostupňové rozhodnutí, vydané dne 21. 12. 2017, bylo napadené ve správním soudním řízení. Podle úpravy účinné ke dni spáchání přestupku (§ 125e odst. 3, 5 zákona o silničním provozu) zanikla odpovědnost pachatele za správní delikt, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán (Objektivní i subjektivní promlčecí doba byly tak vázány na zahájení řízení o správním deliktu - jakmile je tedy řízení o správním deliktu zahájeno, k jeho promlčení již, bylo-li o věci meritorně rozhodnuto, nemohlo dojít.). Podle úpravy účinné po 1. 7. 2017 (§§ 29 písm. a), 30 písm. a) a 32 odst. 1, 2 zákona č. 250/2016 Sb.) pak platilo, že promlčecí doba se staví po dobu vedení soudního řízení správního a jednoletá promlčecí doba se přerušila oznámením o zahájení řízení o přestupku nebo vydáním odsuzujícího rozhodnutí, když přerušením promlčecí doby počala promlčecí doba nová. Podle právní úpravy účinné ke dni spáchání deliktu ani podle úpravy v zákoně č. 250/2016 Sb. tedy k promlčení nedošlo. V popsaném rozsudku dospěl Krajský soud v Praze k následujícím závěrům: „Je však třeba zdůraznit, že neplatí pravidlo, že se použije všech pozdějších zákonů, které jsou pro pachatele činu příznivější, ale pouze takových, které zakotvují trestnost určitého jednání (anebo nově trestnost tohoto jednání vůbec neupravují) a případně ho

sankcionují určitým (v případě aplikace nové úpravy zpravidla nižším) trestem. Je proto třeba zkoumat, zda nové právo převzalo staré skutkové podstaty, a pokud ano, zda tresty za takové delikty ukládané jsou podle nového práva mírnější nebo přísnější než podle starého práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27, sb. NSS č. 461/2005). (...) Kategorie trestnosti, jak ji uvádí čl. 40 odst. 6 Listiny tak dopadá pouze na posouzení konkrétního jednání pachatele v daném okamžiku a nikoli na okolnosti nastupující po uplynutí let (zánik odpovědnosti prekluzí). Trestnost podle čl. 40 odst. 6 Listiny posuzuje, jestli jednání pachatele bylo podle dosavadní úpravy trestné a jestli je trestné i v případě, dopustil-li by se ho pachatel v době účinnosti nového zákona. Taktéž jsou tomuto hodnocení podrobeny okolnosti vylučující protiprávnost daného jednání (věk, krajní nouze, nutná obrana), a to podle zákona účinného v době jednání pachatele a opět i podle právní úpravy nové, která by se aplikovala na jednání uskutečněné v době její účinnosti. Trestnost je jedna z podmínek odpovědnosti pachatele za spáchané jednání. (...) Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o přestupcích a ostatně i § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky stanovují, že „celá odpovědnost za přestupek“ nikoli jen trestnost se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku, vyjma případů, kdy je pozdější úprava pro pachatele příznivější. V tomto ohledu by se pak podle nového zákona mohla na zánik odpovědnosti za přestupek prekluzí uplatnit úprava novější, výhodnější pro pachatele, neboť prekluze má za následek zánik odpovědnosti (postižitelnosti za uvedené jednání v konkrétním místě a čase), ovšem nemá za následek zánik trestnosti (jakožto obecné kategorie vyjadřující škodlivost spáchaného jednání). Tato novější a pro pachatele výhodnější úprava by se tak neuplatnila na základě čl. 40 odst. 6 Listiny, ale na základě ustanovení § 7 odst. 1 zákona o přestupcích, případně § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Zároveň je ale třeba uvést, že přechodné ustanovení § 112 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky je speciálním ustanovením k ustanovení § 7 odst. 1 zákona o přestupcích (nikoli speciálním ustanovením k čl. 40 odst. 6 Listiny, který se na prekluzi vůbec neuplatní) a zákonodárce vyjádřil vůli ponechat v případě zániku odpovědnosti za přestupek/jiný správní delikt prekluzí účinnou na konkrétní jednání tu právní úpravu, která stanovuje prekluzivní lhůtu delší. Toto přechodné ustanovení není v kolizi s čl. 40 odst. 6 Listiny, protože neupravuje časovou působnost posouzení trestnosti spáchaného jednání odlišně od tohoto článku, ale modifikuje zánik odpovědnosti za přestupek/jiný správní delikt prekluzí. Žalobní bod tak není důvodný, protože na základě přechodného ustanovení § 112 zákona o odpovědnosti za přestupky se na stanovení zániku odpovědnosti za správní delikt prekluzí užije úprava stanovená v zákoně o silničním provozu a nikoli lhůta podle zákona o odpovědnosti za přestupky, a podle zákona o silničním provozu k prekluzi správního deliktu nedošlo (pozn. soudu: srov. ustanovení § 125e odst. 5 věta za středníkem zákona o silničním provozu).“ Právě popsany právní výklad aproboval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. února 2019, č. j. 6 As 339/2018 - 59, kterým rozhodoval o kasační stížnosti proti popsanému rozsudku Krajského soudu v Praze, a dodal, že „Nová úprava tak není pro žalobkyni příznivější. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že pokud nedošlo k prekluzi odpovědnosti stěžovatelky podle právní úpravy účinné do 1. 7. 2017, nezanikla její odpovědnost ani po nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky.“ Popsané právní posouzení Nejvyšší správní soud potvrdil i ve svém rozsudku č. j. 4 As 252/2019 – 42, ze dne 29. srpna 2019.

48. Soud přihlédl i k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2018, č. j. 3 As 84/2017 – 19, podle něhož „S tímto názorem, tedy že k prekluzi postihu nedošlo, se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje. (...) Nejvyšší správní soud konečně nepřehlédl, že po vydání napadeného rozsudku nabyt ke dni 1. 7. 2017 účinnosti zákon o odpovědnosti za přestupky a s ním související zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o

odpovědnosti za přestupky. Druhý z uvedených zákonů měl přitom zásadní dopad i na ustanovení § 125e a § 125f silničního zákona, kdy v případě § 125e vypustil (mj.) též ustanovení týkající se lhůt pro zánik odpovědnosti pachatele, a § 125f modifikoval v tom směru, že již nehovoří o „právnícké nebo fyzické osobě“ a „správním deliktu“, ale o „provozovateli vozidla“ a „přestupku“. Skutková podstata (nyní) přestupku provozovatele vozidla však zůstala totožná, včetně zachování objektivní odpovědnosti nepodnikající fyzické osoby a konečně rovněž i výše možné sankce. Zákon o odpovědnosti za přestupky potom v přechodných ustanoveních, in concreto v § 112 odst. 2, uvádí, že „[u]stanovení dosavadních zákonů o [...] 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.“ Vzhledem k tomuto ustanovení a skutečnosti, že nová úprava není pro žalobce příznivější, se tak výše uvedené závěry uplatní vůči jednání žalobce i po vstupu zákona o odpovědnosti za přestupky a souvisejících zákonů v účinnost.

49. Z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. října 2016, č. j. 30A 161/2015-39, který odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 4. 2016, č. j. 52 A 100/2015-63, vyplývají následující závěry: „Zánik odpovědnosti za tento správní delikt byl do právního řádu zakotven až zákonem č. 230/2014 Sb., a to s účinností od 7. 11. 2014. (...) V případě žalobce byl spáchán přestupek dne 2. 7. 2014. (...) V důsledku nové právní úpravy, tj. zák. č. 230/2014 Sb., která stanovila pro zánik této odpovědnosti lhůty delší (tj. výše zmíněnou subjektivní dvouroční a objektivní čtyřletou lhůtu) došlo jen k prodloužení již běžící zmíněné jednorroční lhůty, kdy se nejedná o trestnost tohoto jednání, ale jen otázku, jak dlouho lze toto jednání postihnout (srov. již výše citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 21.12.1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93). Takové prodloužení zmíněné lhůty lze považovat i s přihlédnutím k zásadě právní jistoty a legitimního očekávání pro žalobce za únosné (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 21.9.2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14) a to tím spíše, že v době spáchání přestupku platily tyto stejné lhůty pro zánik odpovědnosti právníckých osob za tento delikt.“ Kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. června 2017, č. j. 6 As 310/2016 - 62, v němž uvedl, že zánik odpovědnosti za správní delikt byl zakotven do zákona po spáchání deliktu a s odkazem na svůj rozsudek ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 114/2016 - 46, se vyslovil tak, že „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, resp. čtyřleté objektivní lhůty. V těchto lhůtách pak napadené rozhodnutí bylo skutku vydáno. V dalším, pokud jde o ústavní přípustnost prodloužení běžící lhůty pro zánik trestnosti, pak lze odkázat na zevrubnou argumentaci krajského soudu v napadeném rozsudku, s níž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.“
50. V rozsudku ze dne 22. června 2017, č. j. 10 As 308/2016 - 28, Nejvyšší správní soud uvedl, že „použití lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikty právníckých a podnikajících fyzických osob (dvouleté subjektivní, nanejvýš však čtyřleté od spáchání) není v neprospěch žalobce, protože jinak by jeho odpovědnost nebyla časově ohraničena vůbec, což je s ohledem na základní ústavní požadavky nepřijatelné.“
51. V rozsudku ze dne 24. května 2017, č. j. 3 As 114/2016 - 54, Nejvyšší správní soud uvedl, že „V daném případě byl provozovatel vozidla trestán za několik „parkovacích“ deliktů, z nichž poslední z nich se měl odehrát dne 8. 7. 2013. Rozhodnutí správních orgánů však byla vydána až v roce 2015. V takové situaci je zjevné, že jednoleté lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt

provozovatele vozidla ve srovnávaném případě uběhly ještě dříve, než nabyla účinnosti novela zákona o silničním provozu provedená zákonem č. 230/2014 Sb. „Oživení“ a prodloužení již uplynulé lhůty v důsledku novely by v tomto případě již představovalo nepřipustný případ pravé retroaktivity, tudíž krajský soud v dané situaci neměl jinou možnost, než rozhodnutí obou stupňů zrušit. 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, resp. čtyřleté objektivní lhůty. V těchto lhůtách pak napadené rozhodnutí bylo skutku vydáno. Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud aproboval i úvahu Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 27. dubna 2016, čj. 52 A 100/2015-63, že „V dané věci nebyl porušen princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem, tj. v dané věci zákona č. 230/2014 Sb., kterým bylo výše zmíněným způsobem novelizováno ustanovení § 125e zákona o silničním provozu a bylo tak s účinností od 7.11.2014 (tj. až po spáchání přestupku) stanoveno výslovně právní úpravou, že i na odpovědnost fyzické osoby za uvedený správní delikt se vztahuje ustanovení tohoto zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby, tedy i právní úpravy lhůt pro zánik odpovědnosti právnických osob za správní delikt. Zákaz retroaktivity právních norem je totiž v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod vymezen ve vztahu k posouzení trestnosti jednání, nikoliv k posouzení doby, po kterou lze trestný čin stíhat (není pochyb o tom, že tento závěr se vztahuje i na správní delikty, jejichž povaha je v konstantní soudní judikatuře a právní doktríně považována za druh „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod zakotvujícího právo na spravedlivý proces). Ostatně tento závěr vyslovil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 19/93, když uvedl, že „otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec, a tím otázka promlčení, nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblastí těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou součástí ústavního pořádku. Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat“. A právě v dané věci se nejedná o takový případ, kdy by došlo k aplikaci nové právní úpravy (cit. zákon č. 230/2014 Sb.) na posouzení trestnosti zmíněného deliktního jednání žalobce, neboť před nabytím účinnosti tohoto zákona bylo toto jednání z hlediska jeho trestnosti (tj. nikoliv z hlediska posouzení doby, po kterou lze postihnout žalobce za tento delikt) upraveno stejně jako po nabytí účinnosti cit. zákona, tj. před 7.11.2014 i po 7.11.2014 bylo takové jednání postižitelné jako předmětný správní delikt. Na daný případ tak nelze aplikovat judikaturu vztahující se k posouzení trestnosti z pohledu zákazu retroaktivity (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13.6.2002, sp. zn. III. ÚS 611/01). V dané věci se tak jedná o posouzení otázky týkající se doby, v jaké lze toto jednání žalobce postihnout z hlediska jeho odpovědnosti za tento správní delikt. Je sice pravdou, že v době spáchání přestupku ještě nenabyla účinnosti zmíněná právní úprava (zák. č. 230/2014 Sb.), která pro uvedené deliktní jednání žalobce jako fyzické osoby výslovně stanovila výše uvedené lhůty (z hlediska zániku odpovědnosti za tento delikt). To však neznamená, že v té době žádná lhůta pro zánik odpovědnosti za tento delikt neexistovala. Zásady „veřejné moci do soukromé sféry jsou v zásadě vždy limitovány během času“ (srov. rozsudek NSS ze dne 19.2.2009, čj. 1 AfS 15/2009-105, bod 20). V dané věci tak i v době spáchání přestupku, kdy ještě neplatil zákon č. 230/2014 Sb., musela existovat lhůta pro zánik této odpovědnosti. Krajský soud se ztotožňuje s názorem Ministerstva dopravy uvedenému ve zmíněné metodice, tj. že v té době bylo třeba uplatnit analogicky pro zánik odpovědnosti za

tento delikt jednoroční lhůtu danou pro zánik odpovědnosti za přestupek dle zákona o přestupcích jako lhůtu pro zánik odpovědnosti za tento delikt. Krajský soud se však neztotožňuje s názorem žalobce, že i po nabytí účinnosti zákona č. 230/2014 Sb. bylo možné tuto jednoroční lhůtu aplikovat. V důsledku nové právní úpravy, tj. zák. č. 230/2014 Sb., která stanovila pro zánik této odpovědnosti lhůtu delší (tj. výše zmíněnou subjektivní dvouroční a objektivní čtyřletou lhůtu) došlo jen k prodloužení již běžící zmíněné jednoroční lhůty, kdy se nejedná o trestnost tohoto jednání, ale jen otázku, jak dlouho lze toto jednání postihnout (srov. již výše citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 21.12.1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93). Takové prodloužení zmíněné lhůty lze považovat i s přihlédnutím k zásadě právní jistoty a legitimního očekávání pro žalobce za únosné (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 21.9.2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14) a to tím spíše, že v době spáchání přestupku platily tyto stejné lhůty pro zánik odpovědnosti právnických osob za tento delikt. K „promlčení“, tedy k zániku odpovědnosti žalobce za tento správní delikt nedošlo, námitka je nedůvodná.“

52. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 3. 2019, č. j. 46 A 174/2017-25, uvedl, že „Zákonodárce jednoznačně vyjádřil vůli ponechat, v případě zániku odpovědnosti prekluzí za přestupek/jiný správní delikt, účinnou na konkrétní jednání tu právní úpravu, která stanovuje prekluzivní lhůtu delší. Toto přechodné ustanovení není v kolizi s článkem 40 odst. 6 Listiny, protože neupravuje časovou působnost posouzení trestnosti spáchaného jednání odlišně od tohoto článku, ale modifikuje zánik odpovědnosti za přestupek/jiný správní delikt prekluzí.“
53. V rozsudku čj. 44 A 21/2018 – 60, ze dne 28. února 2019, Krajský soud v Praze dospěl k závěru, že „Kategorie trestnosti, jak ji uvádí čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod tak dopadá pouze na posouzení konkrétního jednání pachatele v daném okamžiku a nikoli na okolnosti nastupující po uplynutí let (zánik odpovědnosti prekluzí). Trestnost podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod posuzuje, jestli jednání pachatele bylo podle dosavadní úpravy trestné a jestli je trestné i v případě, dopustil-li by se ho pachatel v době účinnosti nového zákona. Taktéž jsou tomuto hodnocení podrobeny okolnosti vylučující protiprávnost daného jednání (věk, krajní nouze, nutná obrana), a to podle zákona účinného v době jednání pachatele a opět i podle právní úpravy nové, která by se aplikovala na jednání uskutečněné v době její účinnosti. Trestnost je jedna z podmínek odpovědnosti pachatele za spáchané jednání. (...) Zároveň je ale třeba uvést, že přechodné ustanovení § 112 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky je speciálním ustanovením k ustanovení § 7 odst. 1 zákona o přestupcích (nikoli speciálním ustanovením k čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, který se na prekluzi vůbec neuplatní) a zákonodárce vyjádřil vůli ponechat v případě zániku odpovědnosti za přestupek/jiný správní delikt prekluzí účinnou na konkrétní jednání tu právní úpravu, která stanovuje prekluzivní lhůtu delší. Toto přechodné ustanovení není v kolizi s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, protože neupravuje časovou působnost posouzení trestnosti spáchaného jednání odlišně od tohoto článku, ale modifikuje zánik odpovědnosti za přestupek/jiný správní delikt prekluzí.“
54. Krajský soud v Brně v rozsudku čj. 33 A 51/2017 – 37, ze dne 4. dubna 2019, uvedl, že „Nelze dále přisvědčit ani názoru žalobce, že je ust. § 112 odst. 2 nového přestupkového zákona protiústavní. Přestože se čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod přiměřeně aplikuje také v jiných oblastech právní regulace, tedy nikoliv pouze v rovině trestního práva, nelze jej z hlediska uplatnění retroaktivity ve prospěch aplikovat také ve vztahu k běhu lhůty stanovené pro zánik odpovědnosti za přestupek či dříve rozlišovaný správní delikt. Tento závěr nevyplývá pouze z právní povahy institutu promlčení, která není ani v rámci trestně-právní dogmatiky doposud zcela vyjasněna, ale zejména z účelu samotného čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, který se podle názoru Ústavního soudu „zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán) a neupravuje otázku, jak dlouho lze

tyto činy stíhat.“ (viz nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, č. j. Pl. ÚS 19/93).“

55. V rozsudku čj. 32 A 34/2017 – 59, ze dne 3. 5. 2019, Krajský soud v Brně vyložil, že „Změnou promlčecí, resp. prekluzivní lhůty, v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se zdejší soud zabýval již v několika rozhodnutích a považuje proto za podstatné zdůraznit, že o této otázce je třeba rozhodovat s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem té které věci. (...) Stejně jako ve všech ostatních věcech musí soud zdůraznit, že nová právní úprava není pro žalobce příznivější. Skutková podstata deliktu, stejně jako sazby za něj, zůstaly shodně zachovány. Jediné, co se na první pohled může jevit jako příznivější změna, je otázka běhu lhůty. Jak ale zdůraznil zdejší soud ve věci sp. zn. 73 A 58/2017, Ústavní soud v nálezu soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93, jasně uvedl, že „(...) otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec, a tím otázka promlčení, nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblastí těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou součástí ústavního pořádku. Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat. V důsledku toho předpisy o promlčení a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný stíhán nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny. Ani článek 39 Listiny nemluví ve prospěch navrhovatelů. Pouze zákonem lze podle čl. 39 Listiny stanovit "které jednání je trestným činem" a "jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit". Procesní předpoklady stíhatelnosti nejsou předmětem této výhrady.“ S ohledem na uvedené nepovažuje zdejší soud ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, které doplňuje úpravu zániku odpovědnosti za přestupek obsaženou v ustanovení § 29 a násl., za rozporné s čl. 40 odst. 6 Listiny, neboť toto ustanovení se týká právě a jediné běhu „promlčecích“ lhůt, resp. lhůt pro zánik odpovědnosti, což je právě a jediné otázka toho, jak dlouho lze určité trestné jednání stíhat, přičemž sám Ústavní soud vyloučil tuto otázku z dosahu čl. 40 odst. 6 Listiny. Pojem trestnost činu je tak třeba vztáhnout k tomu, zda je určité jednání nadále považováno za trestné či nikoliv, a ne k délce promlčecí lhůty v případě, kdy nová právní úprava stanovuje jasná pravidla pro její běh i co do vztahu k dřívějším jednáním. Lze v této souvislosti odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, kde NSS dovodil, že „(...) ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním. Přijetí tohoto principu znamená, že nelze trestat podle práva starého v době účinnosti práva nového, jestliže nová právní úprava konkrétní skutkovou podstatu nepřevzala; analogicky to platí i tehdy, jestliže nová úprava stanoví mírnější sankce za stejné jednání.“ Za této situace soud při respektování ustanovení § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich dospěl k závěru, že zákonodárce jasně stanovil běh lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupky odlišně pro jednání spáchaných před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a po jeho účinnosti.“
56. Ze všech výše popsaných pramenů vyplývá, že shoda právních teoretiků i judikatury panuje v závěru, s nímž se soud zcela ztotožňuje, že pokud prekluzivní lhůta deliktu uplynula před účinností nové právní úpravy, která stanovuje prekluzivní lhůtu delší, použije se původní právní úprava a odpovědnost za delikt se považuje za zaniklou v důsledku této původní právní úpravy bez ohledu na právní úpravu novou (shodně odborná literatura popsána v bodě 45 odůvodnění tohoto rozsudku, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2019, č. j. 6 As 339/2018 - 68, v bodě 47 odůvodnění tohoto rozsudku, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017, č. j. 6 As 310/2016 - 63, v bodě 49

odůvodnění tohoto rozsudku, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. května 2017, č. j. 3 As 114/2016 - 55, v bodě 51 odůvodnění tohoto rozsudku). Tento závěr lze dovodit též z ustanovení § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., které se z logiky věci týká ke dni 1. 7. 2017 probíhajících prekluzivních lhůt, a nikoli lhůt skončených před 1. 7. 2017.

57. Soud tedy dospěl k závěru, že je v prvé řadě nutno posoudit, zda odpovědnost žalobkyně za delikt podle § 6a zákona č. 254/2004 Sb. zanikla před účinností nové právní úpravy (zákon č. 250/2016 Sb.). Podle citovaného § 6a odst. 3 zákona č. 254/2004 Sb. ve znění do 30. 6. 2017 platilo, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán. Ke spáchání deliktu mělo dojít dne 29. 12. 2016. Z toho vyplývá, že ke dni nabytí účinnosti nové právní úpravy (1. 7. 2017) odpovědnost žalobkyně za delikt nezanikla, protože ode dne, kdy byl delikt spáchán (okamžik, kdy se nejdříve mohl správní orgán o deliktu dozvědět), do dne 1. 7. 2017 jeden rok neuplynul.
58. Jelikož nedošlo k zániku odpovědnosti za správní delikt do 1. 7. 2017, kdy nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., byla pro zánik odpovědnosti za správní delikt rozhodná úprava zákona č. 250/2016 Sb. dle jeho § 112 odst. 2. Tento závěr jednoznačně vyplývá z § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., který výslovně uvádí, že se dosavadní lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt ode dne 1. 7. 2017 nepoužijí. Text tohoto zákonného ustanovení podle soudu nevzbuzuje pochybnosti o tom, že zákonodárce mínil regulovat lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt tak, že se od 1. 7. 2017 použijí lhůty stanovené zákonem č. 250/2016 Sb.
59. Jde-li o namítaný rozpor tohoto právního posouzení, jenž je klíčovým bodem napadeného rozhodnutí, s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, pak soud tento rozpor ve shodě s žalovaným nenalézá, protože předmětná ústavněprávní zásada se týká právě a jen trestnosti správního deliktu. Zde soud odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 popsány v bodě 37 odůvodnění tohoto rozsudku, podle něhož otázka promlčení trestního stíhání nepatří do oblasti ústavně chráněných základních práv a svobod a Listina základních práv a svobod v čl. 40 odst. 6 neupravuje otázku, jak dlouho lze trestné činy stíhat. Právní východiska tohoto nálezu přes jeho stáří není nutno ani v nejmenším revidovat, i když se týkal posouzení promlčení komunistických zločinů. Soud je ve shodě s popsáním posouzení toho názoru, že trestnost ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod zahrnuje právní kvalifikaci jednání pachatele v době jeho spáchání, tj. zda jeho jednání bylo označeno za trestné zákonem včetně okolností vylučujících protiprávnost posuzovaného skutku. Právní regulace zániku trestní odpovědnosti prekluzí, o níž jediné v § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. jde, proto není úpravou trestnosti. Jinými slovy, není v rozporu s čl. 40 odst. 6 listiny základních práv a svobod, pokud je již běžící prekluzivní lhůta novou právní úpravou prodloužena, protože nejde o trestnost jednání, ale o otázku doby, kdy lze jednání postihnout. Na podporu tohoto svého posouzení odkazuje soud na souladnou, výše uvedenou, judikaturu (rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 339/2018-59, ze dne 20. 2. 2019, a čj. 4 As 252/2019-42, ze dne 29. 8. 2019, oba popsány v bodě 47 odůvodnění tohoto rozsudku, dále rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 84/2017-19, ze dne 11. 6. 2018, popsány v bodě 48 odůvodnění tohoto rozsudku, dále rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 310/2016-62, ze dne 28. 6. 2017, popsány v bodě 49 odůvodnění tohoto rozsudku, dále rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 114/2016-54, ze dne 24. 5. 2017, popsány v bodě 51 odůvodnění tohoto rozsudku, a rozsudky správních soudů popsány v bodech 52 až 55 odůvodnění tohoto rozsudku – rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2019, čj. 46 A 174/2017-25, a ze dne 28. 2. 2019, čj. 44 A 21/2018-60, a rozsudky Krajského soudu

- v Brně ze dne 4. 4. 2019, čj. 33 A 51/2017-37, a ze dne 3. 5. 2019, čj. 32 A 34/2017-59). Z popsanych, zcela aktuálních, rozhodnutí správních soudů včetně soudu kasačního vyplývá jednoznačný právní závěr, že pokud prekluzivní lhůta v okamžiku nabytí účinnosti nové právní úpravy ještě běžela (předtím nezanikla), uplatní se nová prekluzivní lhůta, byť je delší. S tímto posouzením se soud ztotožňuje, přestože nemusí být v souladu s některými výše uvedenými závěry, ke kterým dospěla odborná literatura.
60. Soud shrnuje, že jelikož tedy promlčecí doba deliktu před účinností nové právní úpravy neuplynula a nová právní úprava stanovuje promlčecí dobu delší, použije se nová právní úprava a odpovědnost za delikt se považuje za zaniklou jen v případě, že došlo k jejímu zániku v důsledku nové právní úpravy. Podle § 30 písm. b) a § 31 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. účinného od 1. 7. 2017 tudíž tříletá promlčecí doba stíhaného přestupku uplynula až dne 30. 12. 2019 (tři roky ode dne následujícího po dni spáchání přestupku), když v této době správní orgány o přestupku žalobkyně rozhodly (a stavením a přerušením promlčecí doby podle § 33 zákona č. 250/2016 Sb. nebylo nutno se zabývat).
61. S ohledem na toto právní posouzení nebyl prostor pro úvahy o právním výkladu § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb. jdoucích mimo jeho doslovné vyjádření za účelem ústavně konformní interpretace (viz nálezy Ústavního soudu popsané v bodě 38 odůvodnění tohoto rozsudku), když z popsané judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že kasační soud tuto souladnost posuzoval a žádný rozpor nezjistil. Zdejší soud o souladnosti právní úpravy s ústavněprávními předpisy nepochybuje. Proto soud proto neměl důvod postupovat podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud dodává, že si je vědom toho, že Městským soudem v Praze byl dne 23. 8. 2019 podán pod sp. zn. Pl. ÚS 15/19 u Ústavního soudu návrh na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb. Nicméně vzhledem k tomu, že z výše uvedených důvodů zdejší soud pochybnosti o ústavnosti § 112 odst. 2 věty první zákona č. 250/2016 Sb. nesdílí, neměl důvod přerušit řízení dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a vyčkávat na rozhodnutí Ústavního soudu.
62. Pokud žalobkyně argumentovala rozsudkem Nejvyššího soudu sp. zn. 3 Tdo 1434/2003, ze dne 28. 1. 2004, nebylo možno závěry zde obsažené použít pro rozhodnutí v posuzované věci pro skutkovou i právní odlišnost: V posuzované věci byl aplikován přestupkový zákon, nikoli trestní zákon, a dále novelizovaný trestní zákon, o jehož aplikaci zde šlo, ve vztahu k promlčecí době neobsahoval žádná přechodná ustanovení. Vzhledem k tomu, že skutkově i právní obdobné případy jako je případ žalobkyně řešil Nejvyšší správní soud ve své, výše popsané, rozhodovací činnosti později, než Nejvyšší soud rozhodoval v popsané trestní věci, vycházel zdejší soud z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.
63. Žalobkyně dále poukázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 158/2000, ze dne 22. 1. 2001, a rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1233/2013, ze dne 8. 4. 2014, když ani tyto nebylo možno na posuzovaný případ použít ze stejných důvodů, jaké jsou popsány v předchozím bodě odůvodnění tohoto rozsudku, když v právním případě šlo o srovnání úpravy trestnosti podvodu a úvěrového podvodu a v druhém případě o změnu právní úpravy náhrady nákladů exekuce.
64. Argumentovala-li žalobkyně § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. (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.), resp. § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., pak ani této argumentaci nemohl soud přisvědčit, protože se jí pomíjí speciální přechodná ustanovení zákona č. 250/2016 Sb., kdy podle již citovaného § 112 odst. 1 tohoto zákona se sice odpovědnost za správní delikt spáchaný žalobkyní před 1. 7. 2017 posoudí

podle zákona č. 254/2004 Sb., avšak s výhradou určenou v § 112 odst. 2 tohoto zákona, tj. že se na místo ust. § 6a odst. 3 zákona č. 254/2004 Sb. použijí ust. § 29 až 32 zákona č. 250/2016 Sb.

65. Pokud jde o žalobní námitku nicotnosti, žalobkyně ji odůvodnila v odstavci IV žaloby tím, že finanční úřad, který není místně příslušným správcem daně žalobkyně, nebyl podle speciálního § 10 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb. příslušným k vydání prvoinstanční rozhodnutí.
66. Podle § 6a zákona č. 254/2004 Sb. účinného v době posuzovaného řízení platilo, že přestupky podle tohoto zákona zjišťují při své činnosti finanční úřady a celní úřady, přičemž pokuty ukládá, vybírá a vymáhá správní orgán, který při své činnosti zjistil porušení povinnosti podle tohoto zákona. § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 456/2011 Sb. účinného v době posuzovaného řízení platilo, že finanční úřad provádí řízení o správních deliktech. § 10 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb. účinného v době posuzovaného řízení platilo, že vybranou působností se pro účely tohoto zákona rozumí provádění vyhledávací činnosti při správě daní, nebo postupu k odstranění pochybností, daňové kontroly nebo jiných kontrolních postupů při správě daní.
67. V posuzovaném případě zjistil spáchání přestupku prvoinstanční orgán, který vydal prvoinstanční rozhodnutí, při daňové kontrole u žalobkyně ve vztahu k DPH za prosinec 2016 (viz zpráva o daňové kontrole 8. 6. 2018, oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 22. 10. 2018, bod 1 napadeného rozhodnutí). Prvoinstanční orgán byl tudíž podle citovaného § 6a zákona č. 254/2004 Sb. místně příslušný ve věci stíhaného přestupku, protože byl finančním úřadem, který při své činnosti zjistil porušení povinnosti podle tohoto zákona. Soud aprobejuje vypořádání této námitky, vznesené žalobkyní v odvolacím řízení, provedené žalovaným v bodech 30 až 32 napadeného rozhodnutí a odkazuje na ně s tím, že § 6a zákona č. 254/2004 Sb. je speciální právní úpravou místní příslušnosti finančního úřadu ve věci přestupkového řízení podle zákona č. 254/2004 Sb. Žalobní argumentace, že § 10 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb. je vůči § 6a zákona č. 254/2004 Sb. úpravou speciální je právně nesprávná, když platí pravý opak. Soud dodává, že obecně ani případný, v dané věci nezjištěný, nedostatek místní příslušnosti rozhodujícího orgánu není důvodem nicotnosti rozhodnutí. Na místě je doplnit, že žalobkyně netvrdila, že by údajná místní nepřislusnost rozhodujícího orgánu ovlivnila zákonnost napadeného rozhodnutí.
68. Soud tedy neshledal, že by napadené rozhodnutí trpělo namítanou vadou nedostatku místní příslušnosti prvoinstančního orgánu, která by vyvolávala jeho nicotnost, a proto nepostupoval podle § 76 odst. 2 s. ř. s.
69. Odpovědnost žalobkyně za stíhaný přestupek tedy nezanikla tak, jak žalobkyně v žalobě tvrdila. Lze tedy shrnout, že žalovaný v napadeném rozhodnutí aplikoval správný právní předpis, v jeho mezích správnou právní normu a nedopustil se ani při její aplikaci na zjištěný skutkový stav žádného pochybení, jež by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nad rámec těchto uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Proto soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VI.

Náklady řízení

70. Náhradu nákladů řízení soud žádnému z účastníků podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nepřiznal, protože žalobkyně ve věci úspěch neměla a žalovanému nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, ani jejich náhradu nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 9. ledna 2020

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu