

MINISTERSTVO VNITRA  
Poradní sbor ministra vnitra  
ke správnímu řádu a správnímu trestání

**Závěr č. 165**

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání  
ze dne 21. 9. 2018**

**Vliv stavení promlčecí doby na uplynutí mezní promlčecí doby podle § 32 odst. 3 zákona  
o odpovědnosti za přestupky**

**Mezní promlčecí doba podle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky neběží po dobu, kdy se běh promlčecí doby staví. Při určování konce této mezní promlčecí doby je tudíž nutno přičíst dobu, po kterou trvala některá ze skutečností uvedených v § 32 odst. 1 písm. a) až d) zákona o odpovědnosti za přestupky.**

**Odůvodnění:**

Poradní sbor se zabýval otázkou, zda se při určování konce mezní (maximální) promlčecí doby pro zánik odpovědnosti za přestupek zohledňuje doba, po kterou se běh promlčecí doby staví.

Podle ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) *se do promlčecí doby nezapočítává doba,*

- a) po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení,*
- b) po kterou bylo řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení,*
- c) po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní,*

d) po kterou trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu.

Mezní promlčecí doba je stanovena v § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého platí, že *byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.*

V této souvislosti je třeba poukázat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2018 č. j. 8 Afs 76/2017 - 88. Soud v citovaném rozhodnutí zmiňuje institut mezní promlčecí doby a obecně uvádí, že s účinností od 1. 7. 2017 byl „významným způsobem a to ku prospěchu žalobce“ nově upraven zánik odpovědnosti za přestupek (bod 27 a 28). V návaznosti na toto rozhodnutí se objevil názor, že Nejvyšší správní soud zřejmě považuje mezní promlčecí dobu za konečnou (nepřekročitelnou), přičemž do ní započítává rovněž dobu, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení a dobu, po kterou se o věci vedlo soudní řízení správní.<sup>1</sup>

Podle názoru poradního sboru je nutno odmítnout závěr, že ustanovení § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky upravuje absolutní limit trvání odpovědnosti za přestupek. Nelze tedy souhlasit s názorem, že tato odpovědnost zanikne *ve všech případech nejpozději za 3 roky*<sup>2</sup> od spáchání přestupku, bez ohledu na to, zda došlo ke stavení běhu základní jednorozhodčí doby podle § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. V této souvislosti je vhodné připomenout, že zákon o odpovědnosti za přestupky užívá v § 32 odst. 3 dikci „*Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká...*“. Z citovaného ustanovení tedy jednoznačně plyne, že míří na případy přerušování promlčecí doby (§ 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky), nikoliv současně též na případy jejího stavení. Tomu odpovídá též formulace návěti § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky: „*Do promlčecí doby se nezapočítává doba...*“. Toto pravidlo je třeba při

---

<sup>1</sup> Zmíněný rozsudek se týká konkrétně úpravy v § 46e odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění účinném od 1. 7. 2017, nikoliv § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky. Ustanovení § 46e odst. 3 věty druhé zákona č. 6/1993 Sb. je speciální vůči § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, obsahuje však podobně formulovanou úpravu mezní promlčecí doby. Vzhledem k působnosti poradního sboru se tento závěr zaměřuje na obecnou úpravu v § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>2</sup> Případně 5 let – § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, část za středníkem. Dále v textu bude pro zjednodušení odkazováno pouze na tříletou mezní promlčecí dobu, související se základní jednoletou promlčecí dobou podle § 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Uvedené argumenty se však vztahují i na zmíněnou delší dobu, není-li řečeno jinak.

absenci zvláštního pravidla vztáhnout též ke tříleté mezní promlčecí době uvedené § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Z výše uvedeného je možno dovodit, že pro účely zjištění konce mezní promlčecí doby je nutno nejprve spočítat celkovou dobu, která uplynula od spáchání přestupku (v konkrétním případě například 4 roky). Od této doby je nutno odečíst dobu, po kterou se běh promlčecí doby stavěl (§ 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Je-li takto vypočtená doba kratší než tři roky, lze učinit závěr, že mezní promlčecí doba byla zachována. Opačný výklad by znamenal, že část ustanovení § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky je nadbytečná, a to konkrétně ve slovech „*Byla-li promlčecí doba přerušena...*“. Lze předpokládat, že pokud by měl zákonodárce v úmyslu zakotvit absolutní limit trvání odpovědnosti za přestupek, použil by například formulaci „*Odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději...*“, tj. bez výslovné zmínky o přerušení promlčecí doby.

Zákonodárci nic nebránilo zvolit úpravu podobnou té, která je obsažena například v § 148 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“): „*Lhůta pro stanovení daně končí nejpozději uplynutím 10 let od jejího počátku podle odstavce 1*“<sup>3</sup>, tj. ode dne, „*v němž uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení*“. Tato desetiletá prekluzivní doba je skutečně dobou konečnou<sup>4</sup>, resp. nejdelší možnou, a proto se nepřerušuje ani nestaví (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012 č. j. 9 Afs 72/2011 - 218, č. 2676/2012 Sb. NSS a ze dne 4. 9. 2012 č. j. 2 Afs 33/2012 - 33). Jak bylo popsáno výše, ustanovení § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky je formulováno odlišně, a nelze na ně vztáhnout uvedený závěr učiněný v souvislosti s ustanovením § 148 daňového řádu. Pro srovnání je možno dále odkázat na vymezení promlčecích dob v § 34 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). Trestní zákoník upravuje základní délku promlčecí doby a případy stavení a přerušení jejího běhu. Nestanoví však žádné mezní promlčecí doby pro tyto situace. Lze tedy shrnout, že právní řád obsahuje různé konstrukce promlčecích (prekluzivních) dob, lišící se kromě jiného i v tom, jakým způsobem, popřípadě zda vůbec, je upravena jejich mezní délka.

<sup>3</sup> Podobným způsobem je upravena také lhůta pro placení daně – srov. § 160 odst. 5 daňového řádu.

<sup>4</sup> S výjimkami uvedenými v § 148 odst. 6 a 7 daňového řádu.

Striktní doslovný výklad § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky nicméně připouští i variantu, že se do mezní promlčecí doby započítá též doba stavení promlčecí doby, avšak k promlčení dojde až v den nastoupení některého z důvodů přerušení promlčecí doby podle § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Tento výklad sice přihlíží k hypotéze dotčené právní normy („*Byla-li promlčecí doba přerušena...*“)<sup>5</sup>, je však spojen s jinými obtížemi. Předpokládejme, že bylo například bezprostředně po spáchání skutku vedeno trestní řízení o tomto skutku po dobu čtyř let. Bylo-li po jeho skončení<sup>6</sup> zahájeno řízení o přestupku ve vztahu k témuž skutku, zanikne odpovědnost za přestupek například až oznámením o zahájení řízení o přestupku (neboť dosud nedošlo k přerušení promlčecí doby), a to nejspíše zpětně ke dni uplynutí tříleté doby počítané od spáchání přestupku. Nejeví se smysluplné, aby se do mezní promlčecí doby započítávalo i stavení promlčecí doby, avšak zánik odpovědnosti za přestupek byl vázán výlučně na okolnost zakládající přerušení (nikoliv též stavení) promlčecí doby. Je pochybné, jaký by byl účel takové úpravy.

Ve prospěch výkladu upřednostňovaného poradním sborem lze dále podpůrně uvést, že jedním z účelů institutu promlčení je působit na správní orgány, aby postupovaly v přestupkových věcech dostatečně rychle, resp. bez zbytečných průtahů [§ 6 odst. 1 správního řádu, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.)]. Délku trvání překážek působících stavení promlčecí doby nemůže správní orgán ovlivnit vůbec (popř. jen velmi omezeně), typicky jde-li o vedení trestního řízení nebo soudního řízení správního. Tyto případy se zřetelně odlišují od důvodů přerušení promlčecí doby podle § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, které jsou vázány na provádění úkonů v řízení, tj. oznámení o zahájení řízení o přestupku, vydání rozhodnutí o přestupku nebo o schválení dohody o narovnání. V tomto ohledu tudíž není důvod, aby existence překážek podle § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky fakticky zkracovala správnímu orgánu dobu, v níž může přestupek projednat. Z praktického hlediska je dále vhodné doplnit, že při zaujetí opačného názoru by k promlčení odpovědnosti za přestupek postačovalo v řadě případů podat správní žalobu, případně následně kasační stížnost, a to s přihlédnutím k obvyklé délce soudního řízení správního.<sup>7</sup> To platí zejména pro tříletou mezní promlčecí dobu. Na druhé straně je však nutno připustit, že důvodů promlčení

---

<sup>5</sup> Na rozdíl od výše odmítnutého výkladu, který vnímá ustanovení § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky jako absolutní limit trvání odpovědnosti za přestupek.

<sup>6</sup> Pro účely tohoto příkladu předpokládáme, že trestní řízení bylo ukončeno způsobem, který nezakládá překážku věci rozhodnuté ve smyslu § 77 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>7</sup> K tomu viz materiál „České soudnictví 2017: Výroční statistická zpráva“, Ministerstvo spravedlnosti, 2018, str. 110 (dostupné na <https://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=7039&d=360282>).

je více. Některé z nich mohou svědčit pro odlišný závěr, neboť nesouvisí s tím, zda jsou časové prodlevy ovlivnitelné správním orgánem či nikoliv (plynutím doby postupně klesá veřejnoprávní zájem na potrestání pachatele, snižuje se spolehlivost důkazních prostředků apod.<sup>8</sup>).

Závěrem lze uvést, že současná právní úprava navázala svým pojetím na úpravu mezní prekluzivní lhůty k projednání přestupku, účinnou před 1. 7. 2017. Ustanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, upravovalo v prvním odstavci základní délku této lhůty (věcně přesněji doby), ve druhém odstavci případy přerušení jejího běhu a ve třetím odstavci právní následek tohoto přerušení a dvouletou mezní prekluzivní lhůtu. Ve čtvrtém odstavci tohoto paragrafu se uvádělo: *„Do běhu lhůty podle odstavců 1 až 3 se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.“* Ke dvouleté mezní prekluzivní lhůtě se tedy přičítala doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení. Stejným způsobem se přičítala také doba soudního řízení správního, avšak na základě jiného právního předpisu – konkrétně § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Z věcného hlediska tedy není žádný podstatný rozdíl v konstrukci mezní promlčecí (prekluzivní) doby mezi současnou a předchozí úpravou; odlišnosti spočívají spíše ve zvoleném legislativně technickém řešení.

---

<sup>8</sup> Jelínek, Jiří a kol. Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 5. vydání. Praha: Leges, 2016, str. 359.