

Kompletní reforma správního trestání v ČR

únor 2018

Od 1. července 2017 jsou účinné nové právní předpisy v oblasti správního trestání, a to zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („zákon o odpovědnosti za přestupky“), zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích („zákon o některých přestupcích“), a také zákon 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 („změnový zákon“). Tyto tři zákony lze označit za jakýsi „balíček kodifikace správního práva trestního“.

Zákon o odpovědnosti za přestupky představuje (více-méně) **komplexní úpravu přestupků a správních deliktů, jak z hlediska práva hmotného, tedy komplexní úpravu tzv. správního trestního práva.** Nová právní úprava se svojí systematikou přibližuje právní úpravě trestního práva obsažené v trestním zákoníku¹ (resp. jeho obecné části) a trestním řádu². Nelze však opomenout, že v zákoně o odpovědnosti za přestupky nejsou upraveny konkrétní skutkové podstaty přestupků a že **zvláštní zákony mohou obsahovat odlišnou úpravu**, resp. vyloučit aplikovatelnost některých ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky na konkrétní přestupky.

Zákon o některých přestupcích upravuje **skutkové podstaty některých přestupků.** Jedná se převážně o přestupky, které byly do 30. června 2017 upraveny ve zvláštní části zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů („zákon o přestupcích“). Konkrétně jde o přestupky, které v rámci rekodifikace správního trestání nebyly včleněny do speciálních zákonů a vzhledem k neexistující zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky již nejsou obsahem ani tohoto zákona. S jistou nadsázkou se dá říct, že jde o „**obecné přestupky**“, neboť to jsou buď přestupky obecné, dopadající na více úseků veřejné správy (a proto je nebylo žádoucí upravit v jednotlivých speciálních správně-právních předpisech), nebo přestupky vyplývající z hmotněprávní úpravy, v níž ustanovení o přestupcích chybí.

Ostatní skutkové podstaty přestupků, které můžeme také s jistou mírou nadsázky označit za „**speciální přestupky**“, jsou i nadále obsaženy v jednotlivých právních předpisech upravujících jednotlivé oblasti veřejné správy. Tyto

právní předpisy přitom byly novelizovány prostřednictvím tzv. změnového zákona³.

Změnový zákon novelizuje přibližně 250 právních předpisů prostupujících celým spektrem veřejné správy. Některé zvláštní (správně) právní předpisy obsahují úpravu, která vyloučí aplikovatelnost některých ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, popř. rovněž speciální právní úpravu ve vztahu k zákonu o odpovědnosti za přestupky.

Zákon o odpovědnosti za přestupky

- Komplexně upravuje podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku.
- Sjednocuje právní úpravu dosavadních přestupků (týkajících se fyzických osob), tzv. jiných správních deliktů fyzických osob, správních deliktů právnických osob a správních deliktů podnikajících fyzických osob a **zavádí jedinou kategorii protiprávních činů v oblasti správního práva – přestupky.**
- Je rozdělen do čtyř částí: část první obsahuje obecná ustanovení, co do předmětu právní úpravy a její působnosti; druhá část obsahuje obecnou hmotněprávní úpravu přestupků – zabývá se základy odpovědnosti za přestupek a je v ní definován přestupek jako takový, stejně tak jako další hmotněprávní instituty s přestupky související – podmínky vzniku odpovědnosti fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob za přestupek, správní tresty a jejich ukládání a ochranná opatření; třetí část obsahuje obecnou procesní úpravu přestupků – pravidla řízení o přestupcích; a čtvrtá část se sestává ze společných, přechodných a závěrečných ustanovení.

Základy odpovědnosti za přestupek

- **Legální definice přestupku:** „*Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde li o trestný čin.*“ Přestupek je vymezen i nadále na základě **materiálně formálního**

¹ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

³ Změnový zákon byl dne 31. května 2017 projednán na 7. schůzi Senátu České republiky. Senát k tomuto zákonu nepřijal žádné usnesení (někteří senátoři v rozhovorech pro média uváděli, že návrh změnového zákona je natolik komplexní, rozsáhlý a složitý, že by ho ani nestihli nastudovat), tudíž byl změnový zákon postoupen (na základě marného uplynutí lhůty k projednání) k podpisu prezidentovi České republiky. Dne 1. července 2017 nabyl změnový zákon – nestandardně bez respektování alespoň patnáctidenní legisvakanční doby – účinnosti.

pojetí, tzn. že k vzniku odpovědnosti za přešůpek musí být naplněny všechny jeho znaky – formální i materiální (společenská nebezpečnost), a to současně.

- Jako určitou zajímavost lze zmínit, že odpovědnost za přešůpky dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů („ZZVZ“), je koncipována jako formální odpovědnost, tzn. že se nezkoumá materiální stránka (společenská škodlivost).⁴
- Explicitně jsou vymezené hmotněprávní instituty, které byly dle předchozí právní úpravy zásadně přejímané podpůrně z práva trestního, a to např. pokus přešůpku (na rozdíl od úpravy pokusu trestného činu v trestním zákoníku je pokus přešůpku trestný jen tehdy, pokud to u konkrétní skutkové podstaty výslovně stanoví zákon), pokračování v přešůpku, přešůpek hromadný či trvající, přešůpek spáchaný opomenutím, úprava spolupachatelství, zavinění, skutkový a právní omyl, věk a nepříčetnost (u úpravy omylu – skutkového i právního – lze upozornit, že tohoto institutu nelze užít u odpovědnosti právnických a podnikajících fyzických osob za přešůpky, která je založena na objektivní odpovědnosti), okolnosti vylučující protiprávnost (krajní nouze, nutná obrana, svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně).
- **Koncepční pojetí odpovědnosti fyzických osob za přešůpek však nenaznačovalo výraznějších změn.**
- Koncepčně odlišná situace je **u odpovědnosti právnických osob, kde zákonodárce prohloubil a rozšířil předmět právní úpravy**. Přešůpky páchané právnickou osobou jsou dle pojetí odpovědnosti podle nového zákona **přešůpky páchanými osobami fyzickými, jejichž jednání lze právnické osobě přičítat**. I přes tuto konstrukci se však jedná o přímou odpovědnost právnických osob (subjekty, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné, jsou taxativně vymezeny⁵). Situace, kdy se nepodaří takovou fyzickou osobu konkretizovat, nebrání vzniku odpovědnosti právnické osoby za přešůpek. Odpovědností právnické osoby za přešůpek není dotčena odpovědnost za přešůpek fyzických osob a naopak.
- Odpovědnost podnikajících fyzických osob je přiřazena k odpovědnosti osob právnických s určitými výjimkami.
- **Promlčecí doba (jež je de facto dobou prekluzivní) činí jeden rok nebo tři roky** (to pokud jde o přešůpek, za který zákon stanoví sazbu pokuty s horní hranicí alespoň 100 000 Kč). Ustanovení týkající se promlčecí doby mají za cíl **sjednocení dosavadní roztržité právní úpravy** obsažené v různých právních předpisech.

I nadále však může být ve speciálních předpisech promlčecí doba upravena speciálně [viz např. ZZVZ, zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů („ZOHS“), zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů („ZVTS“)⁶].

- Odpovědnost za přešůpek přejde na právního nástupce právnické osoby vždy, pokud zákon nestanoví jinak. Má-li právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za přešůpek každý z nich, jako by přešůpek spáchal sám. Problematika přechodu odpovědnosti podnikající fyzické osoby je upravena obdobně jako u osoby právnické.
- Byl opuštěn pojem „sankce“ a zaveden pojem „správní trest“.
- Jsou vymezeny jednotlivé druhy trestů, pravidla pro jejich ukládání a pro určení druhu a výměry správního trestu, polehčující a přitěžující okolnosti, stejně tak jako pravidla pro ukládání správních trestů za více přešůpků.
- Za přešůpek lze uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty či zveřejnění rozhodnutí o přešůpku.
- **Novinkou je zakotvení institutu upuštění (nebo podmíněného upuštění) od uložení správního trestu**, jež vychází z premisy, že v určitých případech je pro potrestání pachatele dostačující pouhé projednání přešůpku a výrok o vině, které nemusí být následovány uložením trestu. Použití tohoto institutu je v některých případech vyloučeno speciálními zákony (ZZVZ, ZOHS, ZVTS)⁷.

Řízení o přešůpcích

- **Komplexní úprava řízení o přešůpcích** je obsažena v části třetí zákona o odpovědnosti za přešůpky. **Subsidiárně se použije správní řád**⁸.
- Orgánem příslušným k projednání přešůpků je **zásadně obecní úřad obce s rozšířenou působností**. Starosta může zřizovat komise pro projednávání přešůpků jako zvláštní orgány obce.
- Zákonem je výslovně **zakotven princip presumpce nevinu obviněného**, jakož i další „tradiční“ trestněprávní zásady.
- **Poškozený má nárok na uplatnění nároku na náhradu této škody** v tzv. adhezním řízení. Osoba přímo postižená spáchaním přešůpku musí udělit souhlas

⁴ STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M.: *Dopady reformy správního trestání na veřejné zadávání*, Právní rádce, 2017, č. 9., s. 54–56.

⁵ Jedná se o fyzické osoby definované v § 20 odst. 1 a 2 zákona o odpovědnosti za přešůpek.

⁶ STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M.: *Dopady reformy správního trestání na hospodářskou soutěž*, Právní rádce, 2017, č. 9., s. 54–56, a STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M.: *Dopady reformy správního trestání na hospodářskou soutěž*, Právní rádce, 2017, č. 10., s. 54–59.

⁷ STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M.: *Dopady reformy správního trestání na veřejné zadávání*, Právní rádce, 2017, č. 9., s. 54–56, a STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M.: *Dopady reformy správního trestání na hospodářskou soutěž*, Právní rádce, 2017, č. 10., s. 54–59.

⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Kompletní reforma správního trestání v ČR

k zahájení řízení nebo k jeho pokračování. Použití těchto institutů je v některých případech vyloučeno speciálními zákony (ZZVZ, ZOHS, ZVTS)⁹.

- Postup před zahájením řízení ve velké míře přejímá obecnou právní úpravu správního řádu. Nově je v právní úpravě přestupků zakotveno např. odložení věci. O odložení věci se vydává usnesení (aniž je zahájeno řízení).
- Zákonem je upraven samotný postup v řízení, a to od jeho zahájení až do jeho konce, a dále **některé zvláštní druhy řízení**. Ústní jednání je pojato jako fakultativní. Je zakotven nový důkazní prostředek, a to **výslech obviněného**. Další novinkou je **řízení navazující na kontrolu**, možnost uložit zákaz zrušení právnické osoby, záruka za splnění povinnosti, tzv. odklon (neboli narovnání), tj. projednání přestupku bez vyslovení viny. **Narovnání zjednodušeně spočívá v dohodě uzavírané mezi obviněným a poškozeným** a lze jej uskutečnit pouze za splnění zákonem stanovených podmínek. Dohodu o narovnání musí následně schválit příslušný správní orgán. Dosavadní tzv. blokové řízení je nahrazeno institutem příkazu na místě, na jehož základě obdrží pachatel přestupku příkazový blok.

Další změny

- Přínosem nové přestupkové úpravy je i **evidence přestupků**, která byla spuštěna k 1. říjnu 2016, ačkoliv toto spuštění doprovázely technické problémy. Tato

evidence má za cíl zejména zpřísnění postihu opakovaně páchaných přestupků, a nadto usnadní vytváření tzv. **přehledu přestupků**, jenž bude zpracováván ústředními správními úřady.

- Je vhodné zmínit i ustanovení upravující **zvláštní kvalifikační požadavky na oprávněnou úřední osobu** vedoucí správní řízení ve věcech přestupků. Tato osoba zásadně musí mít vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Tato úprava by měla pozitivně přispět ke zlepšení kvality vedení správních řízení, včetně rozhodování, ve věcech přestupků.

Závěr

Z výše uvedeného je zřejmé, že právní úprava přestupků (v dosavadní terminologii správních deliktů v širším smyslu) v České republice doznala od 1. července 2017 výrazných změn. Celá **problematika přestupků by měla být zjednodušena a zpřehledněna**, zejména z důvodu zakotvení obecných principů jak v hmotné, tak v procesní části zákona o odpovědnosti za přestupky. Opuštění rozdílnosti úpravy je rozhodně jedním z nezbytných kroků vedoucích k modernizaci veřejné správy a oblastí se jí dotýkajících a naznačuje i další směr českého zákonodárství.

Více k problematice

STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M.:

- Komplexní kodifikace správního práva trestního?: Právní rádce, 2017, č. 5., s. 56–62¹⁰
- Komplexní kodifikace správního práva trestního? Část II.: Právní rádce, 2017, č. 6., s. 50–53¹¹
- Dopady reformy správního trestání na veřejné zadávání, Právní rádce, 2017, č. 9., s. 54–56¹²
- Dopady reformy správního trestání na hospodářskou soutěž, Právní rádce, 2017, č. 10., s. 54–59¹³
- Dopady reformy správního trestání na oblast stavebního práva, Právní rádce, 2017, č. 11, s. 66–69¹⁴

⁹ STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M.: Dopady reformy správního trestání na veřejné zadávání, Právní rádce, 2017, č. 9., s. 54–56, a STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M.: Dopady reformy správního trestání na hospodářskou soutěž, Právní rádce, 2017, č. 10., s. 54–59.

¹⁰ K zákonu o odpovědnosti za přestupky.

¹¹ K zákonu o některých přestupcích.

¹² Ke změnovému zákonu a ZZVZ.

¹³ K ZOHS a ZVTS.

¹⁴ Ke stavebnímu zákonu [zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů], a dalším předpisům na úseku stavebnictví, zejm. tzv. složkovým předpisům z oblasti práva životního prostředí.

Autorky:

Kateřina Staňková | Vedoucí advokátka
Michala Hengalová | Advokátní koncipientka



HAVEL & PARTNERS

ÚSPĚCH SPOJUJE

Náš tým

200 právníků | 400 spolupracovníků

Naši klienti

1 000 klientů | 70 největších světových společností z Fortune 500
50 společností z Czech Top 100 | 7 společností z Czech Top 10

Mezinárodní dosah

Právní poradenství
ve více než **80** zemích světa
ve **12** světových jazycích
až **70%** případů zahrnuje mezinárodní prvek

www.havelpartners.cz

PRAHA

Florentinum, recepce A
Na Florenci 2116/15
110 00 Praha 1
Česká republika
Tel.: +420 255 000 111

BRNO

Titanium Business Complex
Nové sady 996/25
602 00 Brno
Česká republika
Tel.: +420 545 423 420

OSTRAVA

Poděbradova 2738/16
702 00 Ostrava
Česká republika
Tel.: +420 596 110 300

BRATISLAVA

Centrum Zuckerman
Žižkova 7803/9
811 02 Bratislava
Slovenská republika
Tel.: +421 232 113 900