

Úvodem

Jiří Kaucký

Touto cestou bych velice rád ještě jednou poděkoval všem, kteří se zúčastnili a svým vystoupením přispěli k úspěchu semináře k novému zákonu o přestupcích, který byl realizován v rámci projektu Modernizace legislativní práce na Ministerstvu vnitra.

Lze konstatovat, že nedostatky právní úpravy odpovědnosti za správní delikt pramení z toho, že právní úprava správněprávní odpovědnosti je velmi komplikovaná. Mimo odpovědnosti za přestupky podléhají adresáti povinností obsažených v normách správního práva také odpovědnosti za jiné správní delikty, tj. správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, popřípadě též správní delikty fyzických osob. Tyto tzv. jiné správní delikty postrádají obecnou právní úpravu podmínek odpovědnosti. Uvedené podmínky jsou často nahodile a odlišně upraveny ve zvláštních zákonech upravujících skutkové podstaty jiných správních deliktů, nebo jsou dovozovány pomocí analogie zákona o přestupcích, trestního zákoníku a nově též zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, anebo teorie trestního práva hmotného, popřípadě je upravuje četná judikatura v oblasti správního práva. Situace, kdy se chybějící hmotněprávní instituty u jiných správních deliktů řeší pomocí analogie, způsobuje v praxi problémy při aplikaci jednotlivých skutkových podstat jiných správních deliktů. Jiné správní delikty jsou navíc projednávány podle správního řádu s procesními odchylkami uvedenými v zákonech upravujících skutkové podstaty jiných správních deliktů. Řízení o jiných správních deliktech podle správního řádu však neodpovídá zvláštnostem veřejnoprávního sankčního řízení.

K řešení výše popsaných nedostatků právní úpravy správního trestání byla v roce 1998 zřízena Komise pro reformu správního řízení a správního trestání (dále jen „Komise“) jako poradní orgán Ministerstva vnitra, jež je složena z odborníků napříč ústředními orgány státní správy, vysokými školami a soudy. Komise svou činností spočívající v připomínkování legislativních materiálů významně přispěla k nalézání řešení zásadních koncepčních nedostatků právní úpravy správního trestání, jakými jsou například otázka, zda mají být základy odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby za správní delikt a základy odpovědnosti fyzické osoby za přestupek sjednoceny v jediném zákoně, který bude terminologicky i věcně nahrazovat pojem „správní delikt“ pojmem „přestupek“, zda bude jediný zákon obsahovat právní úpravu hmotněprávních

základů odpovědnosti za přestupek spolu s právní úpravou specifického řízení o přestupcích. Komise se také zabývala otázkou pojetí odpovědnosti právnických a podnikajících fyzických osob za přestupek (objektivní, nebo subjektivní odpovědnost); otázkou, zda, a v jakém rozsahu, mají být do právní úpravy odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích promítnuty právní instituty odpovědnosti za trestný čin a trestního řízení, včetně otázky, zda mají být do právní úpravy odpovědnosti právnické osoby za přestupek promítnuty právní instituty odpovědnosti právnické osoby za trestný čin. Činnost komise se rovněž osvědčila při přípravě „nového“ správního řádu.

Prvním a základním legislativním opatřením k uskutečnění reformy správního trestání byl návrh věcného záměru zákona o správním trestání, který byl vládě předložen na konci roku 2001. Návrh věcného záměru zákona o správním trestání se snažil řešit nejpálčivější problémy právní úpravy správního trestání, jakými byly především neurčitost a nepřesnost skutkových podstat jiných správních deliktů upravených ve zvláštních zákonech, včetně nedostatečné úpravy podmínek trestnosti takových jednání, a projednávání jiných správních deliktů podle správního řádu s odchylkami uvedenými ve zvláštních zákonech, které neodpovídá zvláštnostem veřejnoprávního sankčního řízení. Koncepce reformy správního trestání obsažená v návrhu věcného záměru zákona o správním trestání byla schválena usnesením vlády č. 162 ze dne 20. února 2002. Schválená koncepce reformy správního trestání spočívala ve sjednocení odpovědnosti za přestupky fyzických osob a jiné správní delikty právnických a fyzických osob s tím, že základem správněprávní odpovědnosti se má stát přestupek; obecné podmínky odpovědnosti za přestupek fyzických a právnických osob, ukládání sankcí a ochranných opatření a řízení o přestupku by měly být upraveny v zákoně o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (zákon o přestupcích), zatímco skutkové podstaty přestupků by až na některé výjimky měly být upraveny v tzv. sankčních ustanoveních zákonů upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích.

K realizaci schválené koncepce reformy správního trestání Ministerstvo vnitra připravilo instruktážní materiál s názvem „Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy“ (dále jen „Zásady“), který byl dne 31. srpna 2003 projednán a schválen Legislativní radou vlády. Zásady tvoří obecné principy právní úpravy správního trestání s požadavkem, aby byly důsledně promítnuty do každého návrhu nového zákona, jehož obsahem má být právní úprava odpovědnosti za porušení povinností na konkrétním úseku veřejné správy, nebo do návrhu změn platného zákona, který již sankční ustanovení obsahuje.

Zásady spočívají v těchto požadavcích:

1. Výslovně vyjádřit subjekt správního deliktu.

2. Stanovit pro subjekty typově shodných skutkových podstat stejně přísné sankce.
3. Vymezit přesně a určitě objektivní stránku správního deliktu.
4. Neuvádět ve skutkových podstatách správních deliktů právnických osob znaky implikující zavinění; uvádět liberační důvody.
5. Stanovit, že podnikající fyzická osoba odpovídá jako právnická osoba.
6. Vymezit podmínky pro postih za opakované porušení povinnosti.
7. Upravit obecně odpovědnost právnických osob, příslušnost správních úřadů k projednání správního deliktu a rozpočtové určení příjmů plynoucích z pokut.

Na základě Zásad začalo Ministerstvo vnitra koordinovat právní úpravu přestupků a jiných správních deliktů s tím, že v průběhu jejich používání byla rekonstruována sankční ustanovení desítek zákonů upravujících výkon veřejné správy. Koordinační role Ministerstva vnitra v oblasti právní úpravy správního trestání byla s účinností od 1. ledna 2006 uzákoněna (§ 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Na základě „kompetenčního zákona“ Ministerstvo vnitra koordinuje právní úpravu přestupků a jiných správních deliktů formou zásadních připomínek k jednotlivým legislativním návrhům dodnes. Podle zkušeností Ministerstva vnitra s plněním koordinační úlohy v oblasti právní úpravy správního trestání si předkladatelé legislativních návrhů obsahujících skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů Zásady poměrně dobře osvojili a jsou celkem obstojně schopní a ochotni promítat je do svých návrhů. Nicméně v průběhu realizace Zásad v praxi byly vznášeny připomínky ze strany Legislativní rady vlády, které zejména poukazovaly na to, že požadavek, aby skutkové podstaty správních deliktů byly vymezeny přesně a určitě konkrétními znaky objektivní stránky, vede k neúnosně vysokému podílu sankčních ustanovení na obsahu zákona, což je nazýváno tzv. hypertrofií správně-trestní represe, a dále například na to, že odporuje požadavku návaznosti správní odpovědnosti na odpovědnost trestní, když horní hranice sazby pokuty za správní delikt je stanovena výše než horní hranice peněžitého trestu, který by bylo možné uložit za totéž jednání podle trestního zákoníku. Tyto a další připomínky by měly být zohledněny provedením aktualizace Zásad, jež by měla navazovat na přijetí nové právní úpravy odpovědnosti za přestupek.

Na základě vládou schválené koncepce reformy správního trestání obsažené v návrhu věcného záměru zákona o správním trestání zpracovalo Ministerstvo vnitra v roce 2004 návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (zákon o přestupcích). Návrh zákona se snažil odstranit roztržičnost, nejednotnost a komplikovanost právní úpravy správního trestání, absenci jednotných institutů obecné povahy (např. stanovení základů odpovědnosti právnických osob), existenci pouze dílčí úpravy procesních pravidel, podle nichž se postupuje při projednávání správních deliktů a při ukládání sankcí za ně, a vzájemnou

neprovázanost a nahodilost systému sankcí. Další projednávání uvedeného návrhu zákona však Legislativní rada vlády zastavila s odůvodněním, že je třeba vyčkat na přijetí a účinnost v té době připravovaných navazujících právních předpisů, a to správního řádu, trestního zákoníku a zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Na uvedené legislativní projekty aktuálně navázal věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), který byl schválen usnesením vlády č. 229 ze dne 3. dubna 2013. Věcný záměr zákona zohledňuje cíle, jež si kladl návrh zákona o přestupcích z roku 2004, tedy vytvořit jednotnou a komplexní právní úpravu správní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob a právní úpravu specifického řízení k uplatnění této odpovědnosti. Věcný záměr zákona zohledňuje vývoj v navazujících právních předpisech, které s problematikou správní odpovědnosti souvisí. Takovými právními předpisy je především správní řád, trestní zákoník a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, neboť správní odpovědnost by měla navazovat na odpovědnost trestní.

Z vládou schváleného věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) bude vycházet návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, na němž po schválení věcného záměru zákona započaly přípravné práce a který by měl být předložen k projednání a schválení vládě na konci roku 2014.