

ZE ZAHRANIČÍ

Wojciech Radecki, Daria Danecka¹⁾

Příprava reformy přestupkového práva v Polsku²⁾

Informace navazuje na příspěvek prof. dr. hab. Wojciecha Radeckého, emeritního profesora Ústavu právních věd Polské akademie věd „Odpovědnost za přestupky podle polského práva“ publikovaný v tomto časopise v roce 2015.³⁾

I. Úvodem

Polské přestupkové právo, které patří k trestnímu (nikoli správnímu) právu, je tvořeno

- hmotněprávními předpisy - zákonem z 20. května 1971 Kodex přestupků,⁴⁾ který obsahuje obecnou část a zvláštní část, a 145 zvláštními zákony, obsahujícími skutkové podstaty přestupků a
- procesním předpisem - zákonem z 24. srpna 2001 Kodex řízení ve věcech přestupků⁵⁾.

Stav polské úpravy správního trestání se zkomplikoval tím, že v posledních letech významně vzrostl počet skutkových podstat správních deliktů. Správní delikty (zejména právnických osob) na rozdíl od přestupků, které jsou součástí trestního práva (projednávají je soudy), jsou zařazeny do správního práva (projednávají je správní orgány). Zákony upravující správní delikty však zavádí finanční sankce nesrovnatelně přísnější než pokuty za přestupky. Tento právní stav je hodnocen jako nevyhovující a vyžadující naléhavou reformu.

¹⁾ Autoři působí v Ústavu právních věd Polské akademie věd.

²⁾ Jazykovou úpravu provedla doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

³⁾ Srov. RADECKI, W.: Odpovědnost za přestupky podle polského práva. *Správní právo*, 2015, č. 1-2, s. 94 a násl.

⁴⁾ Ustawa z 20.5.1971 Kodeks wykroczeń (DzU 1971 č. 12, poz. 114) – platný v úplném znění (DzU 2019 poz. 821).

⁵⁾ Ustawa z 24.8.2001 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (DzU 2001 č. 106, poz. 1148) – platný v úplném znění (DzU 2018 poz. 475).

II. Přípravná vědecká skupina

V roce 2016 byla zřízena vědeckovýzkumná skupina, které předsedá Pavel Daniluk, profesor Ústavu právních věd Polské akademie věd. Členy sedmičlenné skupiny jsou odborníci z tohoto Ústavu (prof. Pavel Daniluk a prof. Jolanta Jakubowska-Hara), z vratislavské univerzity (dr. Katarzyna Łucarz), lubelské univerzity (prof. Magdalena Budyn-Kulik, prof. Marek Kulik) a také odborníci z praxe (dr. Piotr Gensikowski, Mgr. Maciej Iwański). Tato skupina řeší výzkumný projekt „Reforma přestupkového práva“ financovaný Národním centrem vědy. Na práci vědecké skupiny participují též externí odborníci, mezi nimi spoluautoři tohoto příspěvku.

Výzkumná skupina byla zřízena za účelem přípravy vědecky zdůvodněné koncepce reformy polského přestupkového práva. Tento účel hodlá uskutečnit ve dvou etapách. Za prvé, chce zrevidovat platná ustanovení jak přestupkového kodexu, tak jiných zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků a navrhnout nutné změny, které je možné provést formou běžné novelizace kodexu a dalších zákonů. Za druhé má před sebou významně ambicióznější cíl, a to vytvořit návrh komplexního systému reakce státu na činy, jejichž společenská škodlivost nedosahuje úrovně trestných činů.

První výsledky výzkumu jsou již zveřejněny v prvním díle publikace věnované reformě⁶⁾. Obsah dílu tvoří patnáct hlav. První hlava⁷⁾ nese název „Úvod k úvahám o reformě přestupkového práva“ a obsahuje kapitoly týkající se výchozích otázek reformy, dále je popsán vývoj polského přestupkového práva, včetně prvního pokusu podstatné reformy polského přestupkového práva, vztah trestného činu a přestupku, pojetí správních deliktů.

Pátá kapitola je věnována reformě přestupkového práva v České republice (s. 50-70). Autor zde představil polskému čtenáři historii českého přestupkového práva, a jeho novou právní úpravu představovanou zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a 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.

Dále autor popsal první zásadní reformu polského přestupkového práva v letech 1989-2002. Reforma vyústila v roce 2001 vydáním kodexu přestupkového řízení, ale z hlediska hmotného práva skončila fiaskem. Hlavní příčinou neúspěchu bylo to, že tehdejší komise pro reformu navrhla velmi kontroverzní koncepci zvláštní části připravovaného kodexu. Zvláštní část měla obsahovat všechny skutkové podstaty přestupků, tedy nejen ty obsažené v dosavadním kodexu, ale také všechny skutkové podstaty přestupků obsažené

⁶⁾ Srov. DANILUK, P. (ed.): *Reforma prawa wykroczeń*. Tom 1. Warszawa: C. H. Beck, 2019.

⁷⁾ Jejím autorem je W. Radecki.

ve více než 100 zvláštních zákonech. Komise připravila návrh, jehož zvláštní část čítala 440 článků. Návrh nebyl aprobován Legislativní radou a nebyl předložen vládě k dalšímu projednávání.

Zajímavé je, že stejné problémy s kodifikací zvláštní části přestupkového zákona se objevily také v České republice. Jak uvádí H. Prášková, „již záhy po zahájení prací nad přestupkovým zákonem bylo rozhodnuto rezignovat na vytvoření „přestupkového kodexu“, tedy zákona, který by zahrnoval kromě obecné části a části upravující řízení rovněž zvláštní část. Znamenalo by to převést všechny skutkové podstaty do jednoho zákona. To se jevilo jako neuskutečnitelný úkol při vědomí množství skutkových podstat a množství zákonů“⁸⁾. Podle P. Matese „je třeba se smířit s tím, že materiální správní právo trestní nebude nikdy možné kodifikovat, s výjimkou jeho obecné části“.⁹⁾ Zkušenosti Polska zcela potvrdily tyto názory.

W. Radecki uvedl,¹⁰⁾ že pro výchozí úvahy reformy přestupkového práva v Polsku jsou zajímavé a inspirativní výsledky české reformy přestupkového práva, která spojila právní úpravu dosavadních přestupků s dosavadními správními delikty v podobě nového konceptu přestupků, při ponechání odlišných základů odpovědnosti fyzických osob na jedné straně a právnických osob a podnikajících fyzických osob na straně druhé. Důvodem tohoto spojení v jednom zákoně byly legislativní i aplikační problémy s tzv. jinými správními delikty; tyto problémy jsou stejné jako v Polsku. V České republice však bylo uvedené spojení snadnější, protože odpovědnost za přestupky je tradičně považována za správní odpovědnost, proto spojení odpovědnosti za přestupky s odpovědností za správní delikty v rámci jednoho zákona neznamenal změnu kategorie trestných jednání. V Polsku je situace komplikovanější, protože odpovědnost za přestupky patří k trestněprávní odpovědnosti, zatímco odpovědnost za správní delikty patří k správněprávní odpovědnosti. Proto případné spojení odpovědnosti za přestupky s odpovědností za správní delikty by znamenalo přesun ohledně kategorie.

Druhý díl publikace o reformě přestupkového práva se již připravuje. Bude v něm mj. příspěvek D. Danecké o institutu konverze v smyslu přeměny dosavadních přestupků ve správní delikty. Institut konverze již byl aplikován v některých polských zákonech. Polské Ministerstvo spravedlnosti má v úmyslu přetvořit značnou část přestupků, zejména těch, jejichž skutkové podstaty se nacházejí ve zvláštních zákonech, ve správní delikty. D. Danecka ve svém příspěvku hodnotí klady a zápory tohoto řešení, možné omezení institutu konverze a závěrem vyjadřuje názor, že nejvhodnějším řešením by bylo, kdyby orgánem projednávajícím správní delikty byl soud, a to obecný soud, nikoli správní soud. Na to navazuje W. Radecki, který na základě podrobného výkladu českého řešení z polského pohledu si klade otázku, z jakých důvodů by

⁸⁾ Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *Nové přestupkové právo*, Praha: Leges, 2017, s. 419.

⁹⁾ Srov. MATES, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*, Praha: C. H. Beck, 2017, s. 49.

¹⁰⁾ Srov. RADECKI, W.: *Wprowadzenie do rozważań nad reformą prawa wykroczeń*. In: DANILUK, P. (ed.): *Reforma prawa wykroczeń*. Tom 1. Warszawa: C. H. Beck, 2019, s. 79.

měl obecný soud projednávat správní delikty. Podle jeho názoru by optimálním řešením bylo využít v určitém ohledu český vzor, ale sporné je odvětvové zařazení budoucích správních deliktů. Nejde totiž o to, aby byly „vyvedeny“ přestupky z oblasti trestního práva a spojeny se správními delikty v rámci správního práva, ale naopak aby byly správní delikty „zavedeny“ do oblasti trestního práva a spojeny s přestupky v rámci trestního práva.

Je možné ještě dodat, že budoucí úprava přestupkového práva v Polsku by se mohla inspirovat českou úpravou i tím, jaké skupiny správních deliktů český zákonodárce do kategorie přestupků nezařadil, jde o správní disciplinární delikty, pořádkové delikty a platební delikty. Pokud jde o disciplinární delikty, ty v Polsku nikdy nebyly považovány za správní delikty, ale spíše byly chápány jako samostatná kategorie právní odpovědnosti, která má blíže k trestnímu právu než ke správnímu právu. Pořádkové delikty jsou chápány nikoli jako předmět právní odpovědnosti, ale jako procesní donucovací prostředky. Platební delikty mají v Polsku zvláštní úpravu v Trestněfinančním kodexu¹¹⁾, který obsahuje skutkové podstaty finančních trestných činů a finančních přestupků. Příslušnost těchto finančních deliktů k polskému trestnímu právu nevyvolává žádné pochybnosti, finanční přestupky nebyly nikdy spojovány se správním právem.¹²⁾

III. Výsledky anketního výzkumu

V rámci výzkumu připravil P. Daniluk¹³⁾ anketu předloženou soudcům projednávajícím přestupky v soudech I instance (318 rajonních soudů) a II instance (45 oblastních soudů), aby zjistil, jaké jsou názory soudců nejen na aktuální změny přestupkového práva, ale zejména jaké má být postavení přestupkového práva do budoucna, zda má být přestupkové právo samostatným právním odvětvím či nikoli, a pokud nemá být samostatným právním odvětvím, jaký má být optimální model postavení méně závažných protiprávních činů:

- a) mají být považovány za přečiny,
- b) mají být považovány za novou kategorii trestných činů vedle zločinů a přečinů, což by znamenalo tripartici trestných činů - zločiny, přečiny a přestupky,
- c) mají být považovány za správní delikty,
- d) jiné řešení.

¹¹⁾ Ustawa z 10.9.1999 – Kodeks karny skarbowy (úplné znění DzU 2018, poz. 1958).

¹²⁾ DANILUK, P.: Problematyka § 1 K. In: DANILUK, P. (ed.): *Reforma prawa wykroczeń. Tom 1*, Warszawa 2019, s. 113.

¹³⁾ DANILUK, P.: Reforma prawa wykroczeń w opinii sędziów orzekających w sprawach o wykroczenia w I i II instancji. In: DANILUK, P. (ed.): *Reforma prawa wykroczeń. Tom 1*, Warszawa 2019, s. 81-99.

Z rozeslané ankety na všechny obecné soudy, kterých je v Polsku 363, se vrátilo zpět 414 vyplněných anketních lístků: 353 od soudců rajonních soudů a 61 od soudců oblastních soudů, což tvoří reprezentativní vzorek.

Drtivá většina soudců (335, tj. asi 81 %) vyslovila názor, že přestupkové právo by mělo být považováno za samostatné právní odvětví.

Z toho asi 74 % soudců (248 z 335 anketních lístků) nevyjádřilo žádné výhrady, což podle P. Daniluka ukazuje, že současný model reakce na drobnější protiprávní činy je vhodný a podle většiny soudců nevyžaduje podstatných změn. Tento model se velmi dobře osvědčuje v praxi, navíc pro něj svědčí názory právní vědy a judikatury. 87 soudců (asi 26 %) mělo výhrady dvojího druhu. Jednak vyslovili požadavek na změny v soustavě orgánů projednávajících přestupky. Podle jejich názoru by měly přestupky projednávat nikoli obecné soudy, ale soudy jiného typu, jejichž povaha však nebyla blíže popsána (např. jakési občanské soudy), vyslovili se též pro možnost, aby o přestupcích rozhodovali právníci zařazení v soudech, kteří ale ještě nejsou soudci, např. soudní referendáři. Jiní soudci vyjádřili požadavek, aby byl významně snížen počet přestupků, a to přetvořením některých přestupků ve správní delikty (projednáváné správními orgány). Podle některých názorů by se měly dokonce všechny přestupky, které se nacházejí mimo přestupkový kodex stát správními delikty. Zejména byla signalizována potřeba přetvoření přestupků ve správní delikty v oblasti bezpečnosti a pořádku v dopravě.

Odlisný názor, že by přestupkové právo nemělo být chápáno jako samostatné právní odvětví, vyslovilo 59 soudců (tj. asi 14 %). Z toho 38 soudců mělo za to, že dosavadní přestupky by se měly stát správními delikty, 6 soudců se domnívalo, že přestupky by měly být považovány za přečiny, 7 soudců bylo pro tripartici trestných činů na zločiny, přečiny a přestupky.

Závěrem P. Daniluk shrnuje, že rozbor vrácených anketních lístků ukazuje, že soudci jsou především znechuceni stálými legislativními změnami, zejména s nepokojem vnímají návrhy modelových změn. Očekávají spíše stabilizaci platného práva, které sice není dokonalé, ale lze jej dobře dotvářet během procesu rozhodování.

IV. Diskuse o přestupkovém právu

Dalším krokem při přípravě teoretických podkladů pro velkou reformu přestupkového práva v Polsku byla diskuse expertů v oblasti přestupkového práva, která se konala 6. března 2019 ve Varšavě.¹⁴⁾ Otázky k diskuzi se zaměřily na dvě skupiny problémů:

¹⁴⁾ Diskusi zorganizoval a moderoval P. Daniluk, dalšími účastníky byly např. prof. Tadeusz Bojarski (Lublin), W. Radecki (Wrocław), prof. Violetta Konarska-Wrzosek (Toruň), prof. Olga Sitarz (Katowice) a prof. Ryszard Stefański (Varšava), dr. hab. Magdalena Błaszczuk (Varšava), soudce Nejvyššího soudu Wiesław Koziolowicz apod.

1. Postavení přestupkového práva v právním řádu (přestupkové právo a trestní právo *sensu stricto*, možnost přetvoření přestupků ve správní delikty, faktory, které mohou ovlivňovat rozhodnutí zákonodárce o zařazení protiprávního činu k trestným činům, přestupkům nebo správním deliktům, standard ochrany práv a svobod člověka v přestupkovém právu ve srovnání s trestním právem, působnost soudů ve věcech přestupků).
2. Budoucnost přestupkového práva (zda má být přestupkové právo zvláštním právním odvětvím, a pokud nikoli, jaký má být optimální model reakce na protiprávní činy menší závažností, možnost využití, resp. inspirace jinými, zejména zahraničními systémy).

Diskuse sice odhalila odlišnost názorů, ale převládlo mínění, že je potřeba, aby přestupkové právo bylo nadále zvláštním právním odvětvím, které má se řídit obdobnými principy jako trestní právo. To nevylučuje možnost přeměny některých přestupků ve správní delikty, zejména tam, kde je třeba reagovat na protiprávní jednání vyššími peněžitými tresty.¹⁵⁾

V diskusi zazněl též názor, že zrušení kolegií ve věcech přestupků v roce 2001 bylo obrovskou chybou, protože kolegia působící při obecných soudech (jejichž členy byli též neprofesionálové, odvolání bylo možno podat k rajonnímu soudu) fungovala v letech 1990-2001 docela správně¹⁶⁾. V rámci úvah o inspiraci zahraniční právní úpravou přestupkového práva představil W. Radecki systém odpovědnosti za méně závažné protiprávní a protispolečenské činy v České republice, který byl vytvořen v rámci reformy v letech 2016-2017. Možným řešením v Polsku by bylo zavést jednotnou odpovědnost za přestupky (a zrušit dosavadní správní delikty), s výjimkou disciplinárních, pořádkových a platebních deliktů. Oproti české úpravě by ale měla být udržena pravomoc obecných soudů projednávat všechny „nové“ přestupky. V rámci odpovědnosti za přestupky by měl být zachován rozdíl v subjektivních předpokladech odpovědnosti – přestupky fyzických osob by byly trestné na základě zavinění, přestupky právnických osob a jiných organizačních jednotek (včetně fyzických osob – podnikatelů) na základě objektivní odpovědnosti s možností uplatnění liberačního důvodu.

¹⁵⁾ Peněžitě tresty (*kary pieniężne*) za správní delikty jsou nesrovnatelně přísnější než peněžitě tresty (*kary grzywny*) za přestupky.

¹⁶⁾ V literatuře se objevily názory o potřebě návratu ke konceptu kolegií ve věcech přestupků, srov. PLYWACZEWSKI, E. W., GUZIK_MAKARUK, E. M.: *Kilka uwag na tle czynów przepołowionych po nowelizacji z 2013 r.* In: SAWICKI, J. LUCARZ, K. (eds.): *Zykowana Profesorowi Markowi Bojarskiemu, Tom 1*, Wrocław 2016, s. 161-163.