

K ZAMYŠLENÍ

Jan Bárta

Platné přestupkové právo hmotné¹⁾

Zrušením přestupkového zákona č. 200/1990 Sb.¹⁾ zákonodárce opustil, a můžeme dnes jen odhadovat nakolik definitivně, kodifikační ambice. Přitom ta snaha o kodifikaci u nás trvala poctivých 150 let, stojí tudíž za trochu pozornosti úvodem.

I. Stav před vznikem snah o kodifikaci

Zákon o zločinech, přečinech a přestupcích, uvedený patentem č. 117/1852 ř. z., byl zrušen (po mnoha novelizacích) až Trestním zákonem č. 86/1950 Sb. Musíme jej uznat za vysoce pokrokový, srovnáme-li jej s právním stavem, který mu předcházel.

Nejsem historik, proto mi pro vhled do sankcí tomuto zákonu předcházejících postačuje dobová učebnice (1776), která ve své době byla asi standardem kame-ralistiky, a dodnes je dostupná dokonce i na books.google.²⁾

Pramenem sankčního práva byly jednotlivé císařské patenty, které prostě na určité jednání stanovily trest (Strafe). Nepoužívaly asi pojmosloví jako trestný čin nebo přestupek – i když už *Constitutio Criminalis Carolina* (1532) nějakým způsobem rozlišovala *causae minores* a *causae maiores*. Charakteristický je parti-kularismus onoho práva doby Marie Terezie, prostě se popsalo cosi nesprávného (dnes bychom řekli skutková podstata), a na to se stanovil konkrétní trest. V tres-tech by asi bylo těžké vysledovat nějaký systém, v každém případě to byly tresty těžké, a navíc neurčité, ale nepochybně jaksí svázané s povahou deliktu. Peněžité tresty bývaly podle ustanovení příslušných dekretů už tehdy odváděny zvláště

¹⁾ Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. (RVO: 68378122).

¹⁾ Jednalo se o zákon České národní rady, jelikož tato zákonodárná kompetence v rámci federace připadala republikám. V SR dosud platí jemu značně analogický zákon č. 372/1990 Zb., samozřejmě novelizovaný přibližně stejně tak často, jak se dělo i našemu zákonu.

²⁾ Mayer von Mayern: *Einleitung zur kaisämtlichen Wissenschaft im Königreiche Böhmeim*, Praha 1776, <https://books.google.cz/books?hl=cs&output=text&id=BHNkAAAAcAAJ&dq=kreis%C3%A4mtliche+wissenschaft&ots=JCKpvCL-tP&q=strafe#v=snippet&q=strafe&f=false>.

určeným subjektům, nejen císařskému úřadu – třeba požární pokladně, pražskému naleznici ...³⁾

Pro nevolníky „zarputilé a neposlušné“, tedy robotu odpírající, se například stanovil trest „*veřejných prací, nebo prací na stavbě pevností, vyhnání z pozemků, káznice nebo jiné citelné tresty, anebo ještě tvrdší zacházení*“. Pozoruhodné je, jak málo norem bylo takových, které by vůbec byly adresovány nevolníkům – kromě zmíněné rebelie je to například porážka nemocného zvířete: Stalo-li se tak bez předchozí zvěrolékařské vizitace a povolení vrchnosti, byla za to práce na dominikálu nebo donucovací pracovna (Spinnhaus), a tady je docela výjimečně stanovena i doba, totiž čtyři týdny. Pak samozřejmě pytláctví, něco kolem předcházení požárům, útěk rekruta, ...

Většina trestů, které jsou zde zmiňovány, je naopak určena pro vrchnost a pro úředníky. Společně se dá říct, že tresty pro vrchnost byly jen peněžité, pro úředníky naopak docela drastické – někde je „*přiměřený tělesný trest*“, jinde práce při stavbě pevností, a to se železem a v poutech, našel jsem i „*Spielberg se železem a v poutech*“, což asi byla obzvláštní specialita, když bylo takto vypíchnuto místo výkonu trestu. Zajímavější dnes ale je spíš co bylo těmito sankcemi chráněno. Troufám si zobecnit, že prvořadě fiskální zájem státu (řada norem popisujících odvádění dávek a převodu naturálií na daňovou povinnost, povinnosti vůči armádě – jedna a tatáž věc, třeba příprěž nebo kvartýr, sankcionována jinak v době míru a v době války), a pak taky ochrana nevolníků před zvláštní vrchností; což ovšem můžeme rovněž interpretovat jako zájem koneckonců fiskální.

Proč tak málo pozornosti přímo nevolníkům? Napadlo mne to až při četbě pusté beletrie, kde to říká revolučně smýšlející student v Německu někdy v r. 1840: Cílem tehdejších revolucionářů bylo, aby se obyčejný člověk vůbec dostal do přímého vztahu se státem, nezprostředkovaného vrchností.⁴⁾ Ta postava to doprovází příměrem, jako že pro vztah k bohu nepotřebuje profesionálního kněze, a říká to jen tak při procházce s dívkou, protože s ní měl jistě i další úmysly než jen aby jí poskytnul osvětu. Nicméně si myslím, že velmi přesně vystihnul to, co potom zákon č. 117/1852 ř. z. sledoval a taky splnil. Před tímto zákonem totiž bylo jen málo situací, kdy člověk čelil sankci ukládané přímo státem; jeho vztah ke státu byl v daleko větším rozsahu zprostředkován vrchností takovým způsobem, že vrchnost sama odpovídala za plnění různých povinností, a k tomu pak používala různé způsoby donucovacích sankcí, státem už ovšem neregulovaných.

II. Kodifikace 1852

Tato kodifikace si kladla ambice na úplnost trestního práva aplikovaného soudy, a učili jsme se o ní, že zavedla tripartici – činy soudně trestné se člení

³⁾ To zrušila až republika novelou z r. 1927; v souvislosti s tehdejší finanční reformou se nově stanovilo, že peněžité tresty jsou příjmem úřadu.

⁴⁾ Thomas Mann, Buddenbrooks, Deutsche Buch-Gemeinschaft Berlin 1909, s. 114.

na zločiny, přečiny a přestupky. Zřejmá je inspirace francouzským trestním zákoníkem 1810 (crime-délit-contravention), není to ovšem totéž; francouzská kategorizace je přesná, rozlišujíc mezi těmito kategoriemi podle druhové přísnosti trestu. V našem případě je to ale úplně jinak, slova pravda naznačují jakoby přečin byl něco závažnějšího, ale ve skutečnosti se přestupek a přečin rozlišují jen podle toho, které z obou slov je uvedeno v té které skutkové podstatě. Přitom ale zákon jednak žádnou z obou kategorií nedefinuje, jednak veškerá jeho obecná ustanovení pojednávají o obou společně v podobě „přečin nebo přestupek“. Nazval bych to tedy spíše bipartici (zločin x přečin a přestupek), a tripartici vidím až teprve tehdy, přidám-li k tomu všemu ještě přestupky policejní, v tomto zákonu nepředvídané.

Pavel Zářecký⁵⁾ dokládá i prvorepublikovými autoritami, že se nikdy nepodařilo nalézt vědecky dostatečně odůvodněné kritérium pro to, který delikt spadá nebo má spadat do sféry soudní resp. správní, a že to skutečně záleží výhradně na tom, který delikt zákonodárce označí za delikt soudní (když státní správě náležela v podstatě kompetence zbytková). Přesto soudím, že konkrétně tato kodifikace určité hledisko rozdělení vyjádřila, a to ve svém § 233, s nadpisem Neznalost tohoto zákona neomlouvá: „*Přečiny a přestupky, které v tomto dílu zákona trestního jsou obsaženy, jsou vesměs činy neb opominutí, jež každý sám od sebe za nedovolené poznati může ...*“. Tehdejší zákonodárce tedy chtěl shrnout a soudům svěřit ona jednání, jejichž protiprávnost je natolik zřejmá, že ji musí vidět každý „sám od sebe“, a naopak delikty dané zvláštním předpisem, kde protiprávnost jednání tak zřejmá být nemusí, ponechával ve sféře policejní. Připusťme, že to do určité míry může korelovat s tím, nakolik je který čin chápán jako více nebo méně závažný: V celém zákonu není nic o clech ani mýtech, musíme tedy soudit, že zákonodárce povinnost platit cla nebo mýta nepovažoval za tak dalece samozřejmou, tudíž asi ani tak dalece závažnou.

Jako podstatný závěr k této kodifikaci můžeme říci tolik, že její ambice byla jen omezená: Kodifikovala jen přestupky soudní, a přestupky policejní ponechala úpravám dílčím. Z toho pak i vyplývá, že pro policejní přestupky zde tak dalece ani nebyly normy procesní, protože ty by rovněž musely být obsaženy jen v příslušných zvláštních předpisech.⁶⁾ Postupem času, zejména v době první republiky, procesním norem ve zvláštních předpisech přibývalo: Muselo se řešit třeba jak to udělat, aby pokuta řidiči se dala uložit strčením lístku za stěrač (1931; žádná náhoda, právě šel do kin Pudr a benzin).

⁵⁾ ZÁŘECKÝ, P., K problematice správního trestání, *Správní právo* č. 1-2 (2014), s. 50-57.

⁶⁾ Není cílem zde sledovat vývoj v Rakousku, ale konstatujme, že se nakonec dobral podobného stavu jako u nás: Nyní platný trestní zákon je z r. 1974, zahrnuje jen skutky trestně soudně, a rozlišuje zločiny (Verbrechen), které jsou jen úmyslné a se sazbou vyšší než 3 roky odnětí svobody, a přečiny (Vergehen), jimiž je všechno ostatní. Vedle této úpravy zde jsou přestupky, upravené správním zákonem trestním (1991), pro které jsou příslušné orgány správní.

III. Kodifikace 1950

Velká trestní reforma roku 1950 byla provedena trestním zákonem č. 86/1950 Sb., a trestním zákonem správním č. 88/1950 Sb. Přitom každý z obou kodexů byl doprovázen svým vlastním předpisem procesním (č. 87 resp. 89/1950 Sb.). Tato reforma – nezabývejme se dobovým politickým a represivním významem věcné stránky – nepochybně přinesla racionalizaci systému ve dvou směrech. Předně zavedla „bipartici“ na trestání soudní a správní, z trestání soudního vypustivši přečin, protože kategorie přečinu v zákonu z r. 1852 se už legislativcům roku 1950 zřejmě jevila podobně nadbytečná jako autorovi tohoto článku. Pak spojila jednoznačně pojem přestupek se správním trestáním, díky čemuž v těchto úvahách můžeme nadále zcela pomíjet soudní právo. A nakonec uznala, že správní trestání vyžaduje i odpovídající vlastní normy procesní, které ovšem soustředila do samostatného procesního předpisu – Trestní řád správní č. 89/1950 Sb., měl 90 paragrafů.

IV. Kodifikace 1961

Zákon č. 60/1961 Sb., ve zřejmém úsilí o komplexnost, spojil do jediného předpisu úpravu hmotnou a procesní. Procesní úprava byla stručná – 10 paragrafů – i z důvodů panující ideologie: proklamované odumírání státu i práva, zjednodušování práva kvůli jeho „pochopitelnosti“, apod.

Materiální úprava byla rovněž stručná, skutkové podstaty byly v zásadě konstruovány způsobem blanketně odkazujícím na jiný předpis, který teprve stanoví určité povinnosti – „náležitě nevede předepsané záznamy, evidenci nebo nepodá předepsané hlášení nebo oznámení“. Z celkem jen 13 paragrafů, přičemž každý ovšem obsahuje více různých skutkových podstat, jen jediný, poslední, nějakým způsobem dopadá na vztahy mezi občany navzájem (pod heslem „socialistické soužití“). Těžiště úpravy tedy je naopak ve sféře veřejné, což jistě je společnou vlastností všech přestupkových úprav, zde je to však výrazně markantní. Další imanentní vlastností kodifikací je snaha vychovávat, a i ta je zde silněji čitelná; ve slovech „Většina občanů dobrovolně a ukázněně dodržuje ...“ jakoby se ozývalo to už citované z r. 1852, *každý sám od sebe za nedovolené poznati může*.

Při tom všem ale kodifikace nebyla a ani neměla být napříště výhradním pramenem přestupkového práva, nesnažila se do sebe pojmout úplně všechny možné existující přestupky – signalizuje to už derogační ustanovení, které zrušuje v podstatě jen předchozí kodifikaci z r. 1950, tudíž se ponechala v platnosti dlouhá řada sankčních ustanovení zvláštních předpisů. Podle zákona o vnitřním obchodě č. 160/1949 Sb. se například i nadále cosi trestalo *jako správní přestupek peněžitým trestem do 1 000 000 Kčs nebo vězením (uzamčením) do jednoho roku*. Tato zvláštní norma tedy přežila hned dvě kodifikační kampaně, a zrušena nakonec byla až novým zákonem o vnitřním obchodě 1981.⁷⁾

⁷⁾ Pokuta by pak už ovšem nebyla milion Kč (zákon o měnové reformě měl jakési pravidlo na přepočítání různých částek uvedených ve staré měně), a sotva by asi bylo možné ještě

V. Kodifikace 1990

Tento zákon, přeživší docela překvapivých 27 let, byl přijat 17. května 1990, vláda jej do ČNR předkládala 24. dubna 1990. Návrh měl ovšem trochu pestřejší osud. Původně totiž vláda návrh předložila v průběhu roku 1989 (tisk 141), pak proběhla revoluce, a ČNR ještě v prosinci 1989 návrh vrátila vládě k dopracování. Oba tisky jsou nyní dostupné v digitální knihovně Poslanecké sněmovny⁸⁾, možnost srovnávání se přímo nabízí. Ukazuje se, že byla logickým způsobem změněna terminologie nějak asi tak, že se ze socialistického soužití stalo občanské soužití (těchto změn nakonec nebylo potřeba nijak moc), pak došlo k nemnoha věcným změnám reflektujícím nebo vycházejícím vstříc očekávaným změnám v hospodářství i politice. Odstranil se celý paragraf týkající se přestupků kolem občanských průkazů a cestovních pasů (pův. § 22, pak se to ale do zákona dostalo zpátky v podobě dokonce tří paragrafů vložených novelou č. 62/2002 Sb.) nebo obrany, pak se změnilo (zmírnilo) cosi při hospodaření s byty, jakož i porušení předpisů o hospodářských stycích se zahraničím, naopak větší pozornost dostala toxikomanie. Upřesnily se řízení, oproti původnímu návrhu zcela nově přibyl soudní přezkum, a samozřejmě amnestie⁹⁾. Jinak ale ty změny jsou spíše druhu systematického a terminologického zdokonalení, jakoby tehdejší vládní legislativa docela přivítala možnost si to ještě jednou celé projít. Kupříkladu se tak objevilo a napravilo, že v původním návrhu bylo v témže paragrafu opakovaně uvedeno totéž (porušení nebo odstranění úřední značky v § 21).

Nová úprava se připravovala od r. 1987, jak vyplývá z důvodové zprávy, byla tedy zpracována relativně rychle. O kvalitě přípravy opět něco řekne pohled na novelizace, kterých bylo spousta – naposledy zákonem č. 65/2017 Sb., byla to tedy novelizace na dobu přesně jednoho měsíce a jednoho dne¹⁰⁾.

Ctižádostí kodifikace přijaté v r. 1990 byla její kompletnost, tak aby všechny skutkové podstaty byly obsaženy v jednom zákoně s tím, že v legislativě se v budoucnosti ohlídá, aby se přestupky zase nerozlezly do jednotlivých zákonů.¹¹⁾ Od roku 1992, kdy došlo k úplně první novelizaci, pak ale docházelo

po r. 1950 uložit vězení. Tato norma, v zásadě ještě v kontextu různých protispekulačních opatření poválečné doby, musela už v r. 1961 budit rozpaky – vybudovány socialistické společenské vztahy, životní úroveň pracujících roste cestou snižování cen, a teď do toho nějaké zatajování zboží! Zákonodárce to asi rušit moc nechtěl (co kdyby ...), do veselého nového přestupkového práva to převzít taky moc nechtěl, tak to nechal být.

⁸⁾ http://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0228_02.htm

http://www.psp.cz/eknih/1986cnr/tisky/t0141_01.htm

⁹⁾ Přestupková amnestie byla do právního řádu zavedena zákonným opatřením předsednictva ČNR č. 10/1989 Sb., protože to byla jediná cesta jak zařídit, aby celá revoluce nemusela být projednána jako přestupek. Tudíž se instituce převzala do přestupkového zákona.

¹⁰⁾ Jedná se o zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. V době jeho přijetí už bylo nové přestupkové právo v platnosti a bylo známo datum jeho nabytí účinnosti, takže se jen částečně a jaksi provizorně novelizuje starý přestupkový zákon – a sankce se nově stanovují v zákoně č. 65/2017 Sb. samotném.

¹¹⁾ K tomuto tvrzení nemohu uvést pramen, jen si to z té doby tímto způsobem pamatuji.

ke zrušení některých přestupků tak, že sankce byly přesunuty do zvláštních zákonů (správa daní a poplatků, katastr, lesní zákon), anebo právě naopak byly doplněny nové podstaty vyplývající z nové úpravy v daných věcných oblastech (1994 dálniční poplatek, 1999 povinné smluvní pojištění motorových vozidel, nebo jen upřesněny jako při změně poštovního práva). Ukazuje se, že nakonec nenastala nějaká soustavná péče o zachování přestupkového zákona jako katalogu všech přestupků, a jednotlivá ministerstva jako legislativní gestor konkrétních zákonů sama volila, kam potřebná sankční ustanovení umístí.

Novelizací jsem napočítal celkem 87, včetně jednoho zrušení Ústavním soudem. Počet je to vysoký, ovšem musíme vzít v úvahu, že v přestupcích se muselo nějakým způsobem projevit celkem všechno, co se v administrativních předpisech stalo. Pomineme-li úpravy v sankcích a skutkových podstatách, pak za významné změny můžeme považovat, chronologicky vzato:

- 1993 promítnuta nová organizace územní samosprávy a bezpečnostních sborů, a v § 50 u majetkového přestupku změněna hranice – místo poloviny průměrné mzdy zavedeno kritérium měsíční minimální mzdy, ze zjevné praktické potřeby
- 1994 zdokonaleny dva paragrafy, které upravovaly součinnost orgánů policie a obcí při objasňování přestupků
- 2001 odstavec, který původně pro bagatelnost vylučoval ze soudního přezkumu pokuty do 2000 Kč, Ústavní soud v rámci řízení o ústavní stížnosti zrušil a dal přednost právu na spravedlivý proces
- 2012 provedeny změny v souvislosti se zavedením základních registrů

Všechny tyto změny jistě měly svůj význam, byly ovšem vesměs vyvolány vývojem jinde v právním řádu a jen jej reflektovaly. Nejednalo se ani o nápravu chyb, ani o nějaké systémové zásahy do zákona. Můžeme tedy zákonu udělit rozhřešení, určitě to nebylo nijak špatné legislativní dílo.

VI. Dekodifikace 2017

Mezitimulek jsem vytvořil podle vzorů dekapitalizace, dekolonializace, dekriminalizace a podobně: I zde to byl proces programový a záměrný. Když V. Ondračková v tomto časopise referovala o přípravě zákona¹²⁾, uvádí k tomu: „Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nebude kodexem přestupkového práva – nebude na rozdíl od platného zákona o přestupcích obsahovat zvláštní část, tedy skutkové podstaty jednotlivých přestupků. Skutkové podstaty dnešních přestupků a jiných správních deliktů zůstanou v jednotlivých zvláštních zákonech, v nichž jsou dnes obsaženy. Platný zákon o přestupcích bude zrušen a skutkové přestupky z jeho zvláštní části budou převedeny do zákonů, do jejichž předmětu úpravy podle svého obsahu spadají. Přestupky, které nelze tímto způsobem zařadit do žádného existujícího zákona,

¹²⁾ ONDRAČKOVÁ, V.: Nová právní úprava o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich - vybrané otázky, *Správní právo*, č. 1-2 (2014), s. 6-15.

měly být podle věcného záměru obsaženy v samostatné části nového zákona. Na základě požadavků Legislativní rady vlády však nakonec budou součástí samostatného nového zákona o některých přestupcích, který bude připraven současně se zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.“

V citovaném článku, a možná ani v legislativních podkladech není uváděn argument, proč dát přednost úpravě v jednotlivých zákonech. Jeden možný přístup, projevivší se nejvíce v úpravě z r. 1990, je ten, že to bude pěkně srovnané: Přípravy této kodifikace se s chutí zúčastnili teoretici, a jakobych viděl záměr, aby se přestupkové právo dobře přednášelo a zkoušelo. Dnes se mi ale přesně naopak jeví jako pragmaticky správnější, aby člověk – maje se už řídit nějakým zákonem – si možné sankce přečetl v tomtéž zákonu rovnou. Existuje totiž heslo, proti kterému bude v legislativě sotva kdo něco namítat, a to je „komplexnost právní úpravy“. Jenomže komplexní může být vždy jen jedno – buď komplexní úprava všech přestupků, anebo komplexní úprava té které oblasti včetně sankcí. Je tedy vždy nezbytné se rozhodnout pro jednu z obou „komplexností“, a tu druhou obětovat. Pro toto rozhodování nevidím žádné jiné kritérium než obyčejnou účelnost.

Dnešní přestupkové právo hmotné je tedy obsaženo nejen v zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích; těch „některých“ je málo, a jsou nejspíše takového druhu, že mi opět připomínají tu kouzelnou formuli z r. 1852, „sám od sebe poznati musí“. Přesto samozřejmě žádnou imunitu vůči budoucím novelizacím mít nebudou. Ostatních přestupků ve zvláštních zákonech je určitě víc než 250; vycházím přitom ze zákona 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 jen „změnový zákon“). Tento zákon, naštěstí včas přijatý tak, aby stihnul účinnost celého nového přestupkového práva, totiž převádí dosavadní správní delikty právnických osob na jejich přestupky; to provádí v oněch nějakých 250 zvláštních zákonech, jsou ale jistě i další přestupky, jimž v dosavadních předpisech nekorespondovaly žádné delikty právnických osob; o to pak musíme odhad počtu skutkových podstat přestupků zvýšit.

Přitom zjistit, zda nějaké chování je v souladu s právem, ve skutečnosti vyžaduje obeznámit se ještě s kvantem dalších předpisů: V novinách nedávno kdosi napočítal, že míst na veřejných prostranstvích, kde je městskými částmi zakázáno konzumovat alkohol, je po celé Praze celkem snad 867. Nejvíc jich je v Praze 8, a to proto, že tam ta místa jsou vymezena jako malá; Praha 8 je tedy vlastně liberálnější, což ale paradoxně vede k rozsáhlejší právní úpravě.

Cílem nové úpravy bylo odstranit celou kategorii deliktů právnických osob, která vždy budila určité rozpaky. Analogie k vývoji v trestním právu je zřejmá, jen přestupek právnické osoby nezní zdaleka tak novátorsky jako trestný čin právnické osoby. Přesto myslím, že se nejedná o kopírování práva trestního. Zatímco tam jde o nový úkaz v trestním právu, tady to jen pramení z odůvodněné potřeby lépe uchopit něco, co už tu dávno je. Především se zavádějí tři kategorie pachatelů – fyzická osoba, podnikající fyzická osoba a právnická osoba

– přičemž § 22 zákona č. 250/2016 Sb. dává dostatečnou definici k odlišení fyzické osoby podnikající („jestliže k naplnění znaků přestupku došlo při jejím podnikání nebo v přímé souvislosti s ním a podnikající fyzická osoba svým jednáním porušila právní povinnost, která je uložena podnikající fyzické osobě nebo fyzické osobě“). To pak už samo o sobě umožňuje racionálněji odstupňovat sankce za shodné jednání u různých pachatelů, pokud je to odůvodněné. Rovněž to dovolilo jednotnou procesní úpravu pro všechny kategorie pachatelů, což je nesporně pozitivní.

Přechodné ustanovení § 112 zákona č. 250/2016 Sb.¹³⁾ je prozíravě konstruováno i pro případ, že by se nezdařilo včas schválit změnový zákon. Ve své větě první totiž určuje, kromě obvyklého že čin je postižitelný podle toho ze zákonů, dřívějšího nebo nového, který je mírnější, i salvatorní klauzuli o tom, že na dosavadní správní delikty se hledí jako na přestupky podle nového zákona. To by asi hmotněprávní situaci řešilo dostatečně, i kdyby změnového zákona vůbec nebylo; lepší ovšem je, když se nyní antikvovaný pojem „správní delikt“ v konkrétním novelizovaném předpisu vůbec nevyskytuje. Usnadní to život praxi, která nebude muset neustále v odůvodněních opakovat nějakou větu jako „na což je vzhledem k § 112 odst. 1 zákona třeba hledět jako na přestupek“. Podívejme se zkusmo na jeden příklad výslovné novelizace provedené změnovým zákonem, a na případ – dost možná i jediný svého druhu – kdy bude zapotřebí uplatnit generální klauzuli.

Příklad zákona o auditorech

Provedení ovšem nebylo pro změnový zákon až tak úplně jednoduché, podívejme se pro ilustraci na to, co učinil se zákonem o auditorech (změnového zákona čl. CXCVI), což je ostatně značně moderní zákon z r. 2009. Ta změna má celkem 25 bodů, a cestou nahrazení jednotlivých slov uvádí terminologii do souladu takovým způsobem, že novelizovaný text působí zcela organicky. Přitom na první pohled není zřejmá ta skutečnost, že s touto formální stránkou věci se se změnovým zákonem „svezly“ i nějaké drobné, ale ne úplně bezvýznamné věcné úpravy sankčních ustanovení. Jsou to:

- Body 6. a 11.: U těchto přestupků lze kromě pokuty uložit i jiné sankce než pokutu, před novelou byly řešeny odkazem na jiný paragraf, který stanovuje sankce v kárném řízení Komory auditorů. Nyní jsou tyto sankce zde uvedeny přímo, a jinak. Je to sice tak dalece meritorně shodné, avšak vhodnější. V přestupkovém řízení bychom si moc nevěděli rady se sankcí napomenutí a veřejné napomenutí, takže v jednom případě se tato sankce ze zákona o auditorech

¹³⁾ (1) 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.

vůbec odstranila, v druhém se nahradila proveditelnějším zveřejněním rozhodnutí o přestupku.

- Bod 12.: U specifického přestupku, jehož se může dopustit jen sama Komora auditorů, byla slova "se uloží pokuta" nahrazena slovy „lze uložit pokutu“, což jistě lépe odpovídá možnosti uvážení správního orgánu.
- Bod 14.: Byly vypuštěny celé tři odstavce, které byly nutné pro dosavadní správní delikty (vyvinění, promlčení, zásada přiměřenosti), nyní by už ale mohly dělat potíže jako odchylka od obecné procesní úpravy přestupků.
- Body 16., 17. a 18.: Ke stavění promlčecí doby napříště dochází jen po dobu, kdy se vede kárné řízení před Komorou auditorů, nikoliv už ale po dobu trestního řízení pro tentýž skutek, ani po dobu soudního řízení správního o věci, která by přestupek zakládala. To je určitě nikoliv nevýznamné změkčení právní úpravy, které reflektuje tristní zkušenosti s délkou soudních řízení.

Vidíme tedy, že tvorba změnového zákona alespoň v některých případech nebyla prací úplně mechanickou na úrovni záměny slov, muselo se například vyhodnotit, co v důsledku jednotné procesní úpravy má vypadnout zcela, a rovněž se evidentně podařilo uplatnit i nejednu zkušenost s aplikací zákona, která ne zcela přímo souvisí s přeměnou správních deliktů na přestupky.

Naopak v jiných případech, např. u zákona o prodejní době v maloobchodě a velkoobchodě č. 223/2016 Sb., to nakonec takhle elementární výměna slov byla, a stačila.

Příklad uplatnění salvatorní klauzule § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016

Je zde minimálně jeden zákon obsahující delikty právnických osob, který se změnového zákonu vysmeknul, a to je nový zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek č. 65/2017 Sb. Stalo se to takto: Protikuřácký zákon putoval po Sněmovně jako vládní návrh č. 508 od léta 2015, až byl nakonec zamítnut. Další návrh, posléze přijatý Sněmovnou 9. 12. 2016 a Senátem 19. 1. 2017, byl předložen jako tisk 828 dne 2. 6. 2016. Změnový zákon byl jako vládní návrh, tisk 929, předložen 5. 10. 2016, Sněmovnou schválen 7. 4. 2017, a Senátem prošel bez usnesení, a to náhodou zrovna 31. 5. 2017, kdy nabýval účinnosti ten zákon protikuřácký. Oba zákony tedy byly projednávány paralelně, od 5. 10. 2016 byly ve Sněmovně vedle sebe dva návrhy, z nichž jeden odstraňoval všechny delikty právnických osob, a druhý zaváděl delikt nový. Od 19. 1. 2017 pak navíc už bylo v platnosti zrušení všemožných deliktů právnických osob, se stanoveným datem účinnosti na 1. 7. 2017. Netrapme se tím, na kolik by byly parlamentní procedury umožnily toto nějak řešit, a jak to vůbec věcně udělat; touha vládní koalice po nápravě světa byla v okamžik hlasování o protikuřáckém zákonu nesmírná, kombinovaná s touhou ukázat zas jednou hlasovací sílu koalice, a navíc korunovaná touhou legislativního gestora (Ministerstvo zdravotnictví) mít magické datum účinnosti právě 31. 5.¹⁴⁾ Bylo by tedy

¹⁴⁾ Je to snad nějaký světový den boje proti kouření. Ostrakizace kuřáků začala až koncem let

jistě zcela beznadějně v těchto souvislostech přijít s nějakým námětem jen legislativního řádu a jen kvůli sankcím, třeba odložit účinnost, nebo vložit tam něco účinného až od 1. 7., nebo podobně.

Z hlediska našeho momentálního zájmu je nicméně dobře, že se nějaký podobný zásah nestal. Máme tu totiž situaci, kdy později přijatý zákon je zákonem starším podle účinnosti, a můžeme si na něm otestovat, nakolik úspěšné bude uplatnit generální klauzuli § 112 zákona o odpovědnosti za přestupky na jeho sankční ustanovení. Ta se k takovému testu hodí přeznamenitě i z jiného hlediska: Sotva by se v našem právním řádu hledal druhý příklad, kde sankční ustanovení jsou stejně rozsáhlá a komplikovaná. Proto k posouzení celé věci je nutné zde v podstatě celá ustanovení o sankcích reprodukovat (s vynecháním jednotlivých skutkových podstat a k nim patřících trestů), a postupovat komentářovým způsobem:

Sankční Hlava IX má rubriku Správní delikty; to koresponduje s přechodným ustanovením, prostě se na ně „hledí jako na přestupky podle nového zákona“, takže v pořádku.

§ 35 má nadpis Přestupky, odst. 1 hned na začátku stanovuje „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že ...“, nebudou tedy pochybnosti, že se jedná o přestupek jen fyzických osob i podle nových předpisů (tedy nikoliv i podnikajících osob podle nových předpisů).

§ 36, Správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, zná celkem 9 kategorií privilegovaných pachatelů (prodejce, provozovatel mezinárodního letiště, škola, ...), v každém z odstavců je řada skutkových podstat. Opět se na ně hledí jako na přestupky, odpovědnost za ně už se ale bude posuzovat podle §§ 20 – 23 zákona č. 250/2016 Sb. Slovo „podnikající fyzická osoba“ v zákonu č. 65/2017 Sb. zní sice stejně, ale není to už tentýž institut. Musí se posuzovat jen podle zákona novějšího. Zákaz činnosti se stanoví s horní hranicí do 6 měsíců, resp. do dvou let; zákon o přestupcích zná maximální hranici 3 let, rozpor zákonů tedy nenastává a řešit se nemusí.

§ 37 má určité zvláštní normy o propadnutí věci, není v rozporu s novější právní úpravou (§ 48 zákona o přestupcích), tedy ani jeho aplikaci nic nebrání. Totéž platí o § 38 - zabránění věci. Oba tyto paragrafy svými zvláštními normami v podstatě stanovují speciální podmínky proti obecné úpravě, tudíž ji ve svém důsledku jen omezují: U zabránění věci je nově stanovena subjektivní lhůta 60 dnů, kterou zvláštní zákon nezná, naopak zvláštní zákon zná vlastní lhůtu objektivní – 2 roky oproti 5 rokům v obecném předpise. Možnost uložit zabránění věci tedy podléhá kombinaci subjektivní lhůty podle obecného předpisu, a objektivní lhůty podle zvláštního předpisu. Naopak v zákonu o přestupcích je nově zavedena možnost propadnutí i zabránění náhradní hodnoty, která samozřejmě v zá-

1970 – Lubomír Heger, Kuřáci v undergroundu, časopis EURO č. 26/27 z r. 2017, str. 74-78. Titulek klame, čekalo by se obvyklé novinářské plkání, ale je to zasvěcený popis jak je kampaň organizovaná, kdo s ní hýbe, jakou má historii, a čeho se ještě dočkáme.

konu č. 65/2017 Sb. předvídána není; proto se může aplikovat tak, jak ji stanoví novější obecný předpis.

§ 39 jsou Společná ustanovení o propadlých a zabraných věcech. Vlastníkem propadlé nebo zabrané věci se stává stát, takže jak s nimi naložit (to je hlavní obsah tohoto paragrafu) už není věcí práva přestupkového, nýbrž patří do oblasti hospodaření s majetkem republiky. Proti obecné normě (hospodařit účelně atd.) je tu zejména příkaz zničit. To se už pachatele přestupku netýká, týká se jej ale odst. 4: „*Náklady spojené se zajištěním, správou a zničením propadlé nebo zabrané věci hradí pachatel správního deliktu a není-li ho, vlastník věci, a není-li ho, osoba, u které byla věc zajištěna. Výši těchto nákladů stanoví příslušný orgán, kterému náklady vznikly, dosahuje-li tato výše alespoň 100 Kč*“. *Lex dura sed lex*, ale tady se je co obávat sporů. Likvidovat lze jistě různým způsobem a za různých nákladů.

§ 40 – Společná ustanovení ke správním deliktům: To jsou ustanovení o vyvinění, proporcionalitě apod. Měla význam na dobu od 31. 5. 2017 do 30. 6. 2017, kdy by byla fungovala jako odchylka od správního řádu, což jistě bylo logicky nezbytné. Dnes již význam nemají, protože jakmile se na správní sankci podle § 112 zákona č. 250/2016 Sb. hledí jako na přestupek, stala se tato ustanovení zákona č. 65/2017 Sb. obsoletními, a bude se postupovat podle nového obecného předpisu. Kterýžto ostatně má k této věci normy dokonalejší, pochopitelně: řeší to celkově, a nemusí dohánět nedostatky správního řádu při jeho (překonané) aplikaci v oblasti sankcí.

VII. Závěry

Závěry si dovoluji navrhnout hned dva.

Ten první závěr je, že na první pohled, a z historizujících pasáží tohoto příspěvku, by to vypadalo skoro tak, že nová právní úprava účinná od 1. 7. 2017 představuje diskontinuitu s předcházejícími snahami o kodifikaci přestupkového práva. Ve skutečnosti soudím, že představuje kontinuitu. Plně navazuje na zkušenosti z celého předchozího právního vývoje. Materiální právo přestupkové závisí na tom, co je v dané době problémem, a to se mění: Ze spisů Jaroslava Haška je známo, že v jeho době běžnou zábavou a tudíž i přestupkem pražských měšťanů bylo v noci přejet holí po plechové roletě zavřeného krámu, za což byla ukládána pokuta, výstižně zvaná rámusenka; hle ale potom přestaly být povinnou výbavou elegána, obchody se na noc zpravidla zabezpečují jinak než plechovou roletou, problém přestal existovat. Nehledejme tedy nějakou kontinuitu ve skutkových podstatách a přísnosti sankcí. Kontinuita je v systému a v procesních institucích.

Ten druhý závěr je, že nové právní předpisy o přestupcích jsou sice formálně vzato velmi roztržštěné, ale ve skutečnosti vykazují potřebný stupeň konzistence. Tento systém po provedení všech předchozích úvah považuji za vhodnější; samozřejmě aplikační praxe ukáže nějaké problémy, které jsem při zde provedené čistě spekulativní analýze odhalit nedokázal. Pevně věřím, že to nebudou problémy nepřekonatelné.

Shrnutí:

Článek se zabývá nově přijatou komplexní úpravou přestupků účinnou od 1. 7. 2017. Zabývá se hmotným právem, i když podstatné změny nastaly právě naopak v právu procesním. Podstatnou novinkou v hmotném právu je sjednocení protiprávních jednání do společné kategorie přestupků: Dříve bylo přestupkem výhradně jednání fyzické osoby, zatímco právnické osoby byly postihnutelné za tzv. správní delikty právnických osob. Rozdíl spočíval nikoliv v terminologii, ale v tom, že byla odlišná procesní pravidla – přestupky podléhaly vlastní komplexní procesní úpravě z r. 1990, správní delikty pak správnímu řádu, včetně mnoha partikulárních odchylek. Oceňuje se, že uvedená změna hmotného práva umožnila zavést soubor jednotných procesních pravidel, platných pro osoby fyzické i právnické.

Dále se autor vyjadřuje k historickým kodifikacím, které platily v Československu a později v Česku. Ty jsou z let 1852 (což ve skutečnosti byl kodex přestupků trestných soudně, a stranou ponechal tzv. policejní přestupky), a potom jednotlivé kodifikace datované 1950, 1961 a 1990, které už všechny obsahovaly jen delikty postihované správními orgány. Autor je ale toho názoru, že hmotněprávní úprava této oblasti ve skutečnosti vykazuje vysoký stupeň konzistentnosti svého vývoje za sledované údobí dějin.

Administrative delicts in substantial law – summary:

The article deals with the recently enacted new comprehensive legislation pertaining to administrative delicts, as in effect from July 1, 2017. The approach is focused at the substantial law, though the really important changes are to be noted in procedural law. In substantial law, the essential novelty is the unification of administrative offenses into a single category, the “contravention”: Formerly, a contravention had been exclusively one committed by a physical person, while a legal entity was liable for so-called administrative delicts. The difference consisted not in terminology, but in the fact that the corresponding procedure was split always subject to either the former comprehensive legislation on contraventions from 1990, or to the Administrative Code with several and very particular rules regarding offenses of legal entities. It is considered an asset that the mentioned change in substantial law makes it possible to introduce a unified set of procedural rules, applicable to both physical persons, and legal entities.

The author further comments on historical codifications on minor offenses which were the law in Czechoslovakia, and later Czechia. These date from 1852 (which in fact had been a code of contraventions subject to court procedure, while the so-called Police Delicts were left apart), and thereafter the respective codifications of 1950, 1961, and 1990, all of which enacted only contraventions subject to administrative authority. The author however supports that substantial legislation in this field in fact manifests a high degree of consistent development over the historical period in consideration.