

Jan Strakoš

Zákon o přestupcích po novele – vybrané problémy (I.)

1. Pár slov úvodem k problematice správního trestání

Drobná kriminalita a její vývoj v České republice za posledních dvacet let představuje nesporně velmi zajímavé téma k diskuzi, kterému je třeba věnovat pozornost ze všech možných úhlů pohledu. Především se zde nabízí otázka, jak úspěšně vytvářet prevenci tohoto druhu kriminality, tzn. jak účinně řešit sociálně-patologické jevy, jež mají bezprostřední vliv na proces formování osobnosti pachatele. Přirozeně dalším, neméně významným, úzce souvisejícím tématem je právní úprava veřejnoprávních deliktů, resp. v našem případě deliktů správních, a konečně řešení otázky, zda je aktuální právní úprava dostačující, tj. zda efektivně působí na pachatele deliktů a je pro úředníka realizujícího správní trestání v praxi úspěšně aplikovatelná a vymahatelná. Podíváme-li se totiž na dosavadní stav regulace správního práva trestního, rozmělněného do bezpočtu právních předpisů, neustále obměňovaného novelami a doplňovaného názory správních soudů o nové poznatky, troufám si říci, že práce úředníka, dnes již téměř suplujícího roli „soudce“, opravdu není snadná. Kde však jinde než v oblasti, na kterou stát dohlíží a v rámci níž poskytuje ochranu obětem protiprávních činů, v rámci které trestá pachatele deliktů, by měl být subjektům vykonávajícím vůli státu poskytnut jasný a srozumitelný návod k postupu, nevyvolávající různorodé výklady a nepodkopávající zásadu právní jistoty? Z toho důvodu mám za to, že každá obměna normativního textu zákona by měla být činěna s rozmyslem a jasným cílem. Zvláště pak u tak významných právních předpisů jakými jsou ty, jež regulují deliktní právo, a mezi které z hlediska postihu fyzických osob správními orgány patří v první řadě zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „přestupkový zákon“), doplňovaný subsidiaritou zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Nalezení odpovědi na otázku, zda se stát s tímto problémem v dnešní době úspěšně nebo alespoň uspokojivě vyrovnává, je na úsudku každého, kdo se předmětnou problematikou, byť jen zčásti, zabývá.

2. Představení novely – vize a realita

Jednu z posledních, avšak zcela zásadních změn, v oblasti přestupkového práva, přinesla novela přestupkového zákona, která s konečnou platností byla schválena a dne 17. 8. 2015 publikována ve Sbírce zákonů jako zákon č. 204/2015 Sb. V rámci mého příspěvku bych se rád zaměřil na některé její praktické přínosy, ale zejména na její problematické aspekty, neboť její výsledná podoba je veřejností přijímána spíše s rozpaky.

Pohlédneme-li do důvodové zprávy¹⁾, ve stručnosti z ní vyčteme, že novela měla efektivně reagovat na nejčastější problémy správní praxe v oblasti správního trestání, zejména na velmi slabou informovanost správních orgánů a orgánů činných v trestním řízení (dále jen „OČTR“) o pachatelích drobné kriminality; měla reflektovat některé zažité závěry vzešlé z rozsudků správních soudů či samotné praxe a tyto začlenit do textu zákona. V neposlední řadě měla novela vyřešit mnohaletý problém související se zřízením (v médiích často diskutované) centrální evidence přestupků. Při čtení přijatého zákona se však nelze ubránit jistému pocitu, že se zákonodárce zaměřil především na zřízení evidence přestupků, otázku recidivy pachatele a obecné zpřísnění sankcí u vybraných závažnějších druhů přestupků. Vystává však otázka, zda se zákonodárce dostatečně zabýval samotnou aplikací zákona, neboť v řadě případů se změny dotkly institutů velmi důležitých pro přestupkové řízení, jejichž výsledná proměna ovšem vybízí k množině otázek, na které uspokojivě neodpovídá ani důvodová zpráva. V rámci tohoto příspěvku se zevrubně pokusím na některé tyto problémy upozornit.

3. K nabytí účinnosti zákona

Vzhledem k tomu, že až účinnost zákona je v zásadě tím momentem, který právní úpravě vdechne život²⁾, dovolil bych si svůj příspěvek začít právě účinností zákona.

Schválený zákon počítá s tzv. „dělenou“ účinností. To v konečném důsledku znamená, že konkrétně vymezené části novely přestupkového zákona nabývají účinnosti v odlišný časový okamžik. Výchozím bodem je zde článek XXVI. novely, v němž se uvádí, že zákon nabývá účinnosti prvním dnem čtrnáctého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení avšak s určitými, taxativně vymezenými výjimkami (viz čl. I bodů 3 až 8, 11 až 16, 17, 18, 23 až 25 a 29, čl. III bodů 1, 4 až 32, 34 až 40, čl. IV a čl. XII bodu 3), které nabývají účinnosti již prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení zákona. Počítáme-li tedy správně, prvním dnem čtrnáctého kalendářního měsíce následujícího od chvíle, kdy byl zákon publikován ve Sbírce zákonů, je den 1. 10. 2016, zatímco první den druhého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení zákona připadá na 1. 10. 2015.

Předně je tedy nabíledni otázka, proč se zákonodárce rozhodl stanovit takto odlišnou dvojí účinnost zákona. V tomto případě je odpověď v podstatě jedno-

¹⁾ Viz sněmovní tisk č. 368, popř. senátní tisk č. 100.

²⁾ Abych byl přesnější, dle prof. Viktora Knappa je to pravda pouze poloviční. Viz KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. BECK, 1995, s. 164: „Právní věda i právní praxe po dlouho dobu ulpívaly na iluzi, že zákon se stává účinným v den, kdy je tak platným právem stanoveno. Je to samozřejmě pravda, a to pravda neobyčejně důležitá z hlediska zákonnosti. Přesto však je to pravda jen poloviční. Iluzí je to potud, že v den formální účinnosti zákona (zejména zákona rozsáhlejšího a složitějšího) zpravidla dávno ještě nezačíná jeho účinnost sociální, jeho společenské působení. Nabytí této účinnosti je proces, který nezbytně prochází lidským vědomím, v němž se norma stává motivem jednání a jehož prostřednictvím se chování, normou požadované, stává chováním praktickým, skutečným společenským chováním lidí.“

duchá. Vyjdeme-li z textu zákona a jeho důvodové zprávy, zjistíme, že ta část novely, která se poji se spuštěním evidence přestupků a nově zaváděnou povinností správních orgánů evidovat do této evidence určité údaje o pachatelích³⁾ pouze u vybrané skupiny přestupků⁴⁾, nabývá účinnosti až dne 1. 10. 2016. Stanovení tohoto data účinnosti si tedy vysvětlují tak, že se jím zákonodárce snažil vymezit dostatečný (?) časový prostor pro přípravu evidence přestupků a její následné uvedení v provoz pod Rejstříkem trestů (viz část druhá novely, která se týká změny zákona o RT).

Oproti tomu od 1. 10. 2015 jsou uváděna v život již ta ustanovení zákona, o kterých to zákon výslovně stanoví. To by v zásadě nečinilo žádnou potíž, pokud by se do tohoto okamžiku použitelnosti (aplikovatelnosti) právní normy nepřipletla (poněkud nesrozumitelně) přechodná ustanovení, zejména čl. II bod 1 a 3 novely. Tato přechodná ustanovení k některým změnám (účinným již od 1. 10. 2015) totiž nabývají účinnosti až dne 1. 10. 2016. Lze si tedy položit otázku, zda lze tyto některé změny vykládat již od 1. 10. 2015, tedy odděleně od přechodných ustanovení, která se k nim na druhou stranu bezprostředně vážou, anebo zda je nutné, je vykládat jen ve vztahu k přechodným ustanovením, což by v případě některých institutů (viz přerušování běhu prekluzivní lhůty dle § 20 odst. 2 a 3 přestupkového zákona) v konečném důsledku znamenalo, že by se tato ustanovení v podstatě nemohla od 1. 10. 2015 aplikovat, když by jejich účinnost byla posunuta až k datu 1. 10. 2016.

Mám za to, že v tomto případě podává uspokojivou odpověď na výše uvedenou otázku odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra, který je názoru, že toto oddělené vykládání účinnosti jednotlivých bodů v zákoně,

³⁾ Těmito údaji se ve smyslu § 16i a násl. zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o RT“), rozumí např. jméno, příjmení pachatele přestupku nebo jednání majícím znaky přestupku, právní kvalifikace přestupku, včetně formy zavinění, druh a výměra sankce, popř. ochranné opatření, údaj o výkonu sankce zákazu činnosti a zákazu pobytu, apod.

⁴⁾ Pozor na mylnou představu, že se v evidenci přestupků evidují všechny přestupky, neboť toto není pravda. Již z důvodové zprávy vyplývá, že novela pracuje s tzv. *minimalistickou* variantou, což ve svém důsledku znamená, že se do evidence nezapisují všechny přestupky, nýbrž jen ty, o kterých to výslovně stanoví zákon. Takové ustanovení v přestupkovém zákoně představuje § 91, který přímo stanoví, že se v evidenci přestupků evidují pravomocná rozhodnutí o přestupcích na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi dle § 30, na úseku zemědělství a myslivosti dle § 35 odst. 1 písm. c) a f), na úseku obrany České republiky dle § 43, proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1, proti občanskému soužití dle § 49 a proti majetku dle § 50. Ve vazbě na § 2 odst. 2 a § 16i odst. 1 zákona o RT pro úplnost dodejme, že se to týká případů jmenovaných přestupků pouze u těch osob pachatelů, kteří byli pravomocně uznáni vinnými jejich spácháním. Uvedené tedy vylučuje, aby se do evidence přestupků zapisovala např. pravomocná rozhodnutí o zastavení řízení. Pozor také na skutečnost, že se v evidenci přestupků vedle přestupků stanovených § 91 přestupkového zákona evidují rovněž další přestupky, o kterých to stanoví zvláštní zákon (např. lze uvést přestupky na úseku rybářství, zbraní a střeliva apod.). Rovněž dodejme, že přijatá novela již nevychází z původní myšlenky, že u vybraných přestupků bude platit pravidlo „3x a dost“, tj. že by se v případě dalšího opakování přestupku již nejednalo o přestupek, ale šlo by o trestný čin. Od této myšlenky bylo již dávno upuštěno s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe a zásadu *ultima ratio*.

u nichž je odlišně stanovena účinnost, možné je (dovolil bych si tvrdit, že je dokonce nutné), neboť: „*Přechodná neboli intertemporální ustanovení neupravují účinnost nových pravidel, na která se vztahují, nýbrž jejich uplatnění ve vztahu k dosavadní právní úpravě, resp. k právům nabytým před účinností nových pravidel nebo k procesům probíhajícím dosud podle dosavadních pravidel. Přechodná ustanovení tedy nemohou ovlivnit účinnost právní úpravy, nýbrž pouze její použitelnost. Jejich účelem je posílení právní jistoty adresátů nové právní úpravy, viz Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (II. část) přístupná na http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaII.pdf. Z toho vyplývá, že teoretická neúčinnost přechodných ustanovení v čl. I bodu 1 a 3 zákona č. 204/2015 Sb. nemůže mít vliv na účinnost a v konečném důsledku tedy ani na použitelnost ustanovení tohoto zákona, která nabývají účinnosti na základě čl. XXVI tohoto zákona dříve. V opačném případě by totiž bylo nutné dospět k závěru, že absence přechodných ustanovení nebo jejich mezera vylučují účinnost nebo aplikaci dotčených ustanovení. To by však byl ad absurdum i případ většiny ustanovení zákona č. 204/2015 Sb., jejichž použitelnost přechodná ustanovení výslovně neupravují.*“

Z hlediska aplikace zákona naopak nepředstavuje problém čl. II přechodných ustanovení, konkrétně jeho bod 2, neboť ten se vztahuje k nové povinnosti správních orgánů zapisovat do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů pravomocná rozhodnutí o vině některých přestupků (výslovně uvedených v § 91 přestupkového zákona), přičemž tato povinnost se váže až ke spuštění evidence přestupků od 1. 10. 2016.

4. Některé nové povinnosti správního orgánu – přínosy a nedostatky

a) Zápis do evidence přestupků

Datum 1. 10. 2016 bude pro úředníka aplikujícího správní trestání znamenat změnu v jeho dosavadním postupu, zejména pokud půjde o projednávání přestupků proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1, proti občanskému soužití dle § 49 a proti majetku dle § 50, neboť nejenže se jimi bude muset správní orgán zabývat, bude si muset zvyknout také na poněkud odlišnou systematizaci v textu u těchto skutkových podstat přestupků a nové pojetí recidivy dle § 91a⁵⁾, ale

⁵⁾ Podle § 91a přestupkového zákona je přestupek spáchán opakovaně, jestliže ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do jeho spáchání neuplynulo dvanáct měsíců. V této souvislosti bude nepochybně nutné dořešit, co se rozumí pod výrazem „stejný přestupek, z něhož byl obviněný uznán vinným“. Užitá formulace totiž přímo vybízí k otázce, zda bude pro její řešení rozhodující skutková podstata přestupku, resp. jeho objekt, a pokud ano, pak jaký? Obecný či druhový? Bude tedy znak „stejného přestupku“ naplněn již v případě, kdy se obviněný dopustí přestupku krádeže [§ 50 odst. 1 písm. a)], z něhož bude uznán vinným, přičemž do dvanácti měsíců ode dne spáchání tohoto přestupku, se dopustí dalšího přestupku proti majetku avšak nikoliv krádeže ale tentokrát např. zpronevěry [§ 50 odst. 1 písm. b)]? Anebo se fakticky vzato bude muset v případě „stejného přestupku“ jednat vždy o ten samý přestupek, tj. znovu o krádež? Ačkoliv se domnívám, že by v daném případě mělo být vše vztaženo k totožnému (tj. druhovému) objektu skutkové podstaty přestupku, vzhledem k celkově represivní povaze novely a především k ustanovením § 47 odst. 4, § 49 odst. 5 a § 50 odst. 5, která

nově bude muset tyto přestupky za splnění podmínek stanovených zákonem také zapisovat do evidence přestupků způsobem předpokládaným dle § 88 přestupkového zákona. Je však třeba zdůraznit, že ve světle právě uvedeného ustanovení přestupkového zákona budou mít tuto povinnost pouze ty správní orgány, které o přestupku rozhodovaly až v posledním stupni (viz § 88 odst. 1 věta první přestupkového zákona). Pokud tedy správní orgán I. stupně uzná obviněného vinným z přestupku krádeže dle § 50 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona a obviněný se proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně včas odvolá, znamená to, že pokud správní orgán I. stupně ve věci znovu nerozhodne formou autoremedury dle § 87 správního řádu (tj. odvolání plně vyhoví ve prospěch obviněného jakožto jediného účastníka řízení a zároveň odvolatele a odvolatel již proti tomuto rozhodnutí vydanému v autoremeduře nepodá odvolání), tato povinnost zápisu případně na bedra odvolacího správního orgánu za předpokladu, že odvolací správní orgán odvoláním napadené rozhodnutí (o vině) potvrdí. Výchozím ukazatelem pro zapsání údajů o pachateli přestupku proti majetku dle § 50 přestupkového zákona do evidence přestupků tak bude okamžik pravomocného vyslovení, resp. potvrzení viny. Za tím účelem zákon v § 88 odst. 2 pamatuje rovněž na ty situace, kdy přestupek projedná v blokovém řízení obecní (popř. městská) policie nebo městská policie statutárních měst včetně hl. m. Prahy. Zatímco v případě obecní policie provede zápis do evidence přestupků obecní úřad (obecní policie musí sdělit obecnímu úřadu údaje pro provedení zápisu do pěti dnů ode dne uložení pokuty v blokovém řízení), v hlavním městě Praze a ve statutárních městech provede zápis do evidence přestupků sama městská policie.

b) Povinnost opatřovat si opis z evidence přestupků

Pokud je už řeč o povinnostech správních orgánů ve vztahu k nově zaváděné evidenci přestupků, sluší se pro úplnost dodat, že od 1. 10. 2016 vedle shora uvedené povinnosti přibude správnímu orgánu také povinnost si v případě přestupků proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1, proti občanskému soužití dle § 49 a proti majetku dle § 50 opatřit po zahájení řízení o těchto přestupcích nebo před vydáním příkazu o uložení pokuty, pokud je prvním úkonem v řízení, nebo před rozhodnutím o uložení pokuty v blokovém řízení opis z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů. Dle právní úpravy se tak bude dít na základě žádosti⁶⁾ (viz § 16j odst. 2 zákona o RT), kterou bude nutné podat prostřednictvím elektronické aplikace přístupné způsobem umožňujícím dálkový přístup nebo na formuláři, jehož náležitosti stanoví prováděcí předpis (zde bude nezbytné vyčkat vydání příslušné vyhlášky Ministerstvem spravedlnosti). Tento

neodkazují na jednotlivá písmena příslušného paragrafu, ale na celé odstavce, mám za to, že první výše uvedená varianta, ač jednoznačně přísnější, je zřejmě tou správnější.

⁶⁾ O opis z evidence přestupků budou moci žádat subjekty vymezené § 16j odst. 1 zákona o RT, tj. jmenovitě: správní orgán oprávněný projednat přestupek pro účely jeho projednání; OČTŘ; soud pro účely soudního řízení; státní zastupitelství pro účely jiného než trestního řízení; Ministerstvo spravedlnosti pro účely dále zákonem vymezené a Kancelář prezidenta republiky pro účely dále zákonem vymezené.

opis, který bude zároveň veřejnou listinou, tak bude nezbytné v dikci přestupkového zákona založit do příslušného správního spisu, aby se zpětně prokázalo dodržení této povinnosti (např. v souvislosti s kontrolou dodržování výkonu přenesené působnosti na úseku přestupkové agendy prováděnou Ministerstvem vnitra u krajských úřadů či krajskými úřady u podřízených správních orgánů). V této souvislosti si lze zajisté představit situaci, kdy úředník obecního úřadu nebo člen komise k projednávání přestupků uvedenou skutečnost neprodleně zjistí prostřednictvím elektronické aplikace, pořízený opis vytiskne a do spisu založí. Každého ovšem logicky napadne, jak tomu bude ale v případě, kdy se uvedený přestupek rozhodne projednat v blokovém řízení, tedy přímo v terénu, obecní či státní policie (přitom je třeba reflektovat skutečnost, že pokud se Policie ČR rozhodne věc projednat v blokovém, tedy zkráceném správním řízení, v tu chvíli vystupuje jako správní orgán⁷⁾, a má tedy v intencích § 69 přestupkového zákona přístup do evidence přestupků k příslušným údajům). Vzhledem k jisté nesrovnalosti v textu § 69 přestupkového zákona, v němž se v případě příkazu výslovně uvádí, že si správní orgán musí opis opatřit také před vydáním příkazu o uložení pokuty, pokud je prvním úkonem v řízení, se otevírá také další otázka, jak tomu bude v případě, kdy se správní orgán rozhodne vydat příkaz, v němž se rozhodne uložit obviněnému sankci napomenutí.

K prvně nastíněnému problému mohu jen konstatovat, že dle dostupných informací, mají policejní složky již dnes v řadě případů prostředky, kterými si podrobnosti o zajištěných pachatelích protiprávních činů zjišťují prostřednictvím operační centrály. V případě státní policie by s ověřováním této skutečnosti tedy v zásadě neměl být žádný problém, ačkoliv i zde zůstává jaksi ve vzduchoprázdnu nedořešení té věci, kdo fakticky vyhotoví opis z evidence přestupků a založí ho do spisu, kterým policista v dané chvíli bezesporu nedisponuje. Lze si tedy představit, že opis bude v těchto případech vkládán do správního spisu až dodatečně. Obdobně si uvedené dovedu představit také u obecní či městské policie, které nezbude nic jiného než kontaktovat obecní úřad či vlastní centrálu za účelem opatření opisu z evidence přestupků (přesněji ověření si podstatných skutečností o pachateli). Dost dobře si však nedovedu představit, koho bude strážník obecní policie kontaktovat v případě, bude-li chtít přestupek projednat s přestupcem blokově např. po půlnoci, tedy v době kdy přestupce přistihne při činu a kdy na příslušném městském úřadě s největší pravděpodobností nebude nikdo k zastížení, kdo by z evidence přestupků opis pořídil a zjistil, zda se v případě jednání pachatele jedná o recidivu.

K druhému výše nastíněnému problému lze uvést, že zde zákonodárce poněkud opomněl, že příkazní řízení prováděné v přestupkovém právu (viz § 87), vykazuje oproti obecnému příkaznímu řízení dle § 150 správního řádu několik zvláštností. Tou zvláštností není jen skutečnost, že přestupkový zákon poskytuje obviněnému mnohem delší dobu pro podání odporu jakožto řádného opravného prostředku (15 dní), či že v příkazním řízení dle přestupkového zákona nelze uložit náklady řízení (viz § 79 odst. 2) na rozdíl od příkazního řízení dle

⁷⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 6 Aps 3/2011 – 63.

správního řádu, ale také fakt, že přestupkový zákon výslovně v § 87 odst. 2 připouští, že správní orgán může bez dalšího vydat též příkaz o uložení napomenutí, tedy může v příkazním řízení uložit i jinou než peněžitou sankci. Zavedením povinnosti správnímu orgánu pořizovat si opis z evidence přestupků dle § 69 zákona o přestupcích u vybrané skupiny přestupků, výslovně rovněž před vydáním příkazu o uložení pokuty, pokud je prvním úkonem v řízení, tak zákonodárce z nepochopitelného důvodu vnesl do celého procesu zcela zásadní otázku, zda bude nezbytné k pořizení opisu z evidence přestupků přistoupit i v případě, kdy se správní orgán rozhodne věc řešit příkazem, kterýmžto obviněnému neuloží pokutu, ale napomenutí. Vzhledem k dikci § 87 odst. 2 přestupkového zákona a celkové snaze zákonodárce evidovat v evidenci přestupků vedené Rejstříkem trestů všechna pravomocná rozhodnutí o vině (u vybraných přestupků), se domnívám, že toto platí i v případě příkazu o uložení napomenutí.

c) K problémům ohledně § 84 odst. 4 přestupkového zákona

Obdobné otazníky se mohou naskytnout také u jiných ustanovení zákona, která však „naštěstí“ nabývají účinnosti až dne 1. 10. 2016, a proto je čas na tyto případné nedostatky reagovat. Mám zde na mysli např. změnu § 84 odst. 4 přestupkového zákona. Stávající věta odst. 4, cit.: „*V blokovém řízení nelze projednat přestupky, které lze projednat jen na návrh.*“, je doplněna o následující větu druhou, „*V blokovém řízení rovněž nelze projednat přestupek, je-li spáchán opakovaně (§ 91a) a za spáchání takového přestupku se ukládá vyšší sankce.*“ Ačkoliv se uvedená změna zdá téměř jako nepatrná, v souvislosti s užitou formulací se naskytá otázka, zda se zákaz blokového řízení nevztahuje jen na ty přestupky, které se evidují v evidenci přestupků dle § 91. Vždyť ustanovení § 84 odst. 4 přestupkového zákona říká zcela jasně, v blokovém řízení nelze projednat přestupek, který je spáchán opakovaně a za spáchání takového přestupku se ukládá vyšší sankce, což se v přeneseném slova smyslu týká především těch přestupků, které obsahují speciální ustanovení o recidivě a možnosti uložení vyšší sankce při jejím spáchání (viz § 47 odst. 4, § 49 odst. 5 a § 50 odst. 5 přestupkového zákona). Jak je tomu ale v případě, kdy se správní orgán rozhodne v blokovém řízení projednat např. přestupek proti pořádku v územní samosprávě dle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích (např. půjde o prosté porušení nějaké povinnosti zakotvené v obecně závazné vyhlášce obce). Vztahuje se tento zákaz provedení blokového řízení také na tento případ? Z hlediska jazykového výkladu se domnívám, že nikoliv, neboť u tohoto přestupku není speciální ustanovení o recidivě ani o výslovné možnosti uložit obviněnému vyšší sankci. Rovněž z důvodové zprávy vyčteme: „*Při zjištění recidivy je nutné provést s pachatelem řízení před správním orgánem, kde lze uložit sankci odpovídající závažnosti opakovaného spáchání přestupku. Odkaz na § 91a znamená, že se nejedná o jakýkoliv přestupek spáchaný opakovaně, ale pouze ten, který se eviduje a u něhož je současně recidiva přísněji sankcionována.*“ Ačkoliv se i důvodová zpráva staví k uvedenému problému stejně, nelze si nepovšimnout jisté „nevhodnosti“ užití formulace, neboť uvedené může být vyloženo také tak, že ustanovení nevylučuje obecnou aplikaci

§ 91a („Přestupek je spáchán opakovaně, jestliže ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do jeho spáchání neuplynulo dvanáct měsíců.“) na jakýkoliv další přestupek (nevztáhneme-li § 91a výslovně pouze k ustanovení § 91 a skupině vybraných přestupků), u něhož je v ustanovení o výši sankce vymezena maximální horní hranice sazby, tj. v případě přestupku proti pořádku v územní samosprávě je to pokuta až do výše 30.000,- Kč, popř. lze spolu s pokutou uložit zákaz pobytu. Není totiž vyloučena následující situace. Správní orgán potrestá pachatele, např. bezdomovce, za porušení obecně závazné vyhlášky, uloží mu pokutu ve výši 1.000,- Kč, ještě před uplynutím dvanácti měsíců od právní moci rozhodnutí o přestupku se však totožný pachatel dopustí stejného provinění, za které mu správní orgán může v intencích právní úpravy vyměřit pokutu vyšší.

S tímto ustanovením se přirozeně může pojít také další otázka a to, zda je možné při recidivě vydat příkaz, když v případě blokového řízení a opakovaného páchaní přestupku není blokové řízení jakožto jiná forma zkráceného přestupkového řízení možná. Pokud by uvedené bylo myšleno ve vztahu k jiným druhům přestupků, než k těm, které se evidují v evidenci, zde by to bezesporu možné bylo. Jak tomu ale bude v případě těch přestupků, které se v evidenci naopak evidují? Bude možné, aby správní orgán rozhodl příkazem i v situaci, kdy si z evidence přestupků ověří potřebné skutečnosti a kdy zjistí, že se pachatel opakovaně dopustil stejného přestupku? Nebo bude muset přistoupit ke klasickému řízení a nařídít ve věci ústní jednání? Mám za to, že na tento problém zákon nepodává uspokojivou odpověď. Důvodová zpráva se sice klaní k závěru, že by v takovém případě správní orgán měl provést klasické přestupkové řízení, podle mého názoru však není vyloučeno, aby se správní orgán rozhodl věc vyřídit příkazem.

d) Nové ustanovení § 68 odst. 2 přestupkového zákona

S účinností od 1. 10. 2016 dojde také ke zcela zásadní změně, pokud půjde o projednávání přestupku podle § 49 odst. 1 písm. b) nebo přestupku dle § 49 odst. 2 přestupkového zákona spáchaného mezi osobami blízkými, jestliže bude postiženou osobou osoba mladší 15 let. Ustanovení § 68 odst. 2 zákona o přestupcích totiž nově umožňuje, aby se tyto přestupky projednávaly i bez návrhu, tj. z moci úřední. I když lze v uvedené změně vysledovat jasnou snahu zákonodárce chránit osoby mladší 15 let před protiprávními činy ani tato novinka se nejeví pro následující praxi jako zcela šťastná. Alespoň nikoliv ve smyslu přijatého textu. Ustanovení § 68 odst. 2 přestupkového zákona totiž může v praxi vyvolat nežádoucí otázky, jak správně procesně postupovat, vezmeme-li v úvahu tu skutečnost, že návrhvatel má právo podat návrh na projednání přestupku do 3 měsíců od okamžiku, kdy se o něm dozvěděl, zatímco správní orgán je *ex officio* povinen věc zahájit bezodkladně, nejpozději do šedesáti dnů (viz § 67 odst. 3 přestupkového zákona). Vzniká tu tedy stěžejní otázka, zda je správní orgán povinen poučit o možnosti podání návrhu potencionálního návrhovatele a pak čekat 3 měsíce, zda návrh bude podán s tím, že pokud ne, až pak zahájí řízení z moci úřední. K tomuto závěru, tedy aby správní orgán byl v podstatě 3 měsíce

nečinný, když může věc projednávat *ex offio*, se z pochopitelných důvodů nelze přiklonit. Přesto se domnívám, že v intencích přijatého znění je správní orgán i nadále povinen potencionálního navrhovatele poučit o možnosti podání návrhu. Za dané situace se přesto nabízí otázka, jak předejít následujícímu problému: poučím potencionálního navrhovatele o možnosti podání návrhu, než je návrh podán, sám zahájím řízení *ex offio*, přičemž navrhovatel mě vzápětí napadne, že jsem mu vzal zákonnou tříměsíční lhůtu pro podání návrhu. Uvedenému problému by šlo snad předejít přesnou formulací použitou v dopise, kterou potencionálnímu navrhovateli správní orgán zašle spolu s poučením o možnosti podání návrhu. Pokud v takovém dopise jmenovaného výslovně poučíme o tom, že si může ve lhůtě tří měsíců podat návrh na projednání přestupku s tím, že však správní orgán může z moci úřední řízení zahájit již dříve, kdy za takového stavu již nebude moci k návrhu přihlídnout pro překážku *litispendence*, může být poučovací povinnosti správního orgánu učiněno zadost; na druhou stranu dojde k omezení lhůty dané zákonem navrhovateli.

Tedy pokud již správní orgán řízení o přestupku zahájí z moci úřední a návrh na projednání pro týž přestupek bude podán až následně, bude nutné řízení o návrhu zastavit podle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu (zahájení řízení z moci úřední je překážkou pro vedení řízení o návrhu v téže věci). Pokud však správní orgán obdrží návrh na projednání přestupku před zahájením řízení *ex offio*, pak jistě není o čem diskutovat a řízení bude prováděno na základě tohoto včas podaného návrhu. V takovém případě bude v řízení vystupovat jak obviněný, tak navrhovatel.

e) K novému pojetí „poškozeného“ a ke změnám u odložení věci

Další povinností správního orgánu, která od 1. 10. 2016 dozná zcela nových obrysů, bude povinnost správního orgánu vyrozumívát o odložení věci i poškozeného ve smyslu nemajetkové újmy (o odložení věci se vyrozumí všechny osoby dotčené jednáním osoby podezřelé ze spáchání přestupku, za podmínky, že tyto osoby budou správnímu orgánu známy; správní orgán tyto osoby nebude muset vyrozumívát pouze v případě, pokud by tento úkon byl spojen s neúměrnými obtížemi nebo náklady). V této souvislosti se však nejdříve sluší pojednat o novém pojetí poškozeného jako účastníka přestupkového řízení, neboť s účinností od 1. 10. 2016 jím ve smyslu novely již nebude pouze osoba, které byla přestupkem způsobena majetková škoda, nýbrž i osoba, které byla přestupkem způsobena též nemajetková újma (lze uvést např. bolestné, ačkoliv Nejvyšší správní soud je toho názoru, že i bolestné je majetkovou škodou způsobenou přestupkem⁸⁾). K této změně by však vzhledem k tomu, že se v rámci novely současně nezměnilo znění § 70 přestupkového zákona, které říká zcela jasně – uplatnit nárok na náhradu škody v řízení o přestupku může pouze ten, komu byla způsobena majetková škoda, mohlo přistupovat v zásadě dvojím způsobem.

⁸⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 16/2011 – 106.

Vzhledem k pojetí § 72 přestupkového zákona bychom mohli osobu, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, brát za účastníka řízení, který však s ohledem na § 70 přestupkového zákona by v samotném řízení před správním orgánem I. stupně v podstatě neměl specifická práva podle přestupkového zákona, ale obecná práva účastníka řízení garantovaná mu správním řádem. Podle mého názoru takovýto výklad nelze připustit. V opačném případě by to totiž znamenalo, že zatímco poškozený ve smyslu majetkové škody by mohl podat odvolání dle § 81 odst. 2 přestupkového zákona jen ve věci náhrady škody, na poškozeného ve smyslu nemajetkové újmy by se subsidiárně musel vztáhnout celý správní řád, což by znamenalo, že by se tento účastník řízení mohl odvolat nejen proti výroku o náhradě škody (zde je však otázka, zda by správní orgán vzhledem k dikci § 70 přestupkového zákona vůbec mohl o „nemajetkové újmě“ rozhodnout), ale též i do ostatních výroků rozhodnutí o přestupku, které se týkají vyslovení viny, sankce či nákladů řízení. Za daného stavu by se proto jevila jako příhodnější možná druhá varianta výkladu § 72 písm. b) přestupkového zákona, vycházející z prosté analogie postupu jako v případě poškozeného s majetkovou škodou. V praxi by to znamenalo, že i osoba, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, by se musela se svým nárokem na náhradu škody do řízení o přestupku přihlásit, ale také by to znamenalo, že by o „nemajetkové újmě“ musel správní orgán nějakým způsobem rozhodnout. Podle mého názoru by správní orgán v takovém případě neměl mít povinnost vyzývat potencionálního poškozeného (ve smyslu nemajetkové újmy) o povinnosti nárok na náhradu škody uplatnit, neboť z logiky věci správní orgán mnohdy ani nebude tušit, zda v případě toho či onoho přestupku vznikla poštězené osobě nějaká nemajetková újma. Zde bych se tedy klonil k obecné aplikaci zásad – *ignorantia iuris non excusat a vigilantibus iura*.

Pokud se poškozený s nárokem na náhradu této škody přihlásí do řízení, pak teprve vzniká otázka, jak se bude tato „újma“ prokazovat a zda o ní bude moci správní orgán rozhodovat. Pokud by správní orgán byl způsobilý o „nemajetkové újmě“ rozhodovat, mám za to, že vznik a výši této újmy, by měl sám poškozený správnímu orgánu dokázat. Za předpokladu, že by poškozený svůj nárok během řízení nevzal v plném rozsahu zpět, musel by správní orgán o takto uplatněném nároku vždy rozhodnout. Jakým způsobem jsou však správní orgány schopny o nemajetkové újmě rozhodovat, resp. v jakém rozsahu, to je však otázkou, na kterou si netroufám přímo odpovědět. Domnívám se, že uvedený problém bude třeba podrobit ještě mnohým diskuzím.

Vrátím se však zpět k již avizovaným změnám § 66 přestupkového zákona. Právě uvedené ustanovení zákona je totiž výstavním příkladem, kde se dělená účinnost krásně projevuje. Část novelizovaného znění § 66, konkrétně odst. 3 písm. f) nabývá účinnosti již od 1. 10. 2015, zatímco zbývající změna, která spočívá v komplexní novelizaci ustanovení § 66 odst. 4, nabývá účinnosti až 1. 10. 2016. Ač se uvedené jeví být příliš složité, opak je v tomto případě pravda. Od 1. 10. 2015 bude totiž úředník aplikující správní trestání postupovat v zásadě stejně jako doposud, pouze s tím rozdílem, že v případě opožděně podaného návrhu na projednání přestupku se nově věc nebude odkládat, ale zastavovat usnesením (viz § 76 odst. 1 písm. k) přestupkového zákona; rovněž účinný od

1. 10. 2015). Zákodárce touto změnou zohledňuje závěr Nejvyššího správního soudu, vyjádřený v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-35, který se v praxi již dávno aplikuje, tj. že v případě opožděně podaného návrhu na projednání přestupku, není možné věc odložit úředním záznamem (jako je tomu ve všech ostatních případech předpokládaných § 66), nýbrž v tomto případě je nutné rozhodnout o odložení věci usnesením, proti němuž je přípustný řádný opravný prostředek. Tato změna je ostatně logická, vezmeme-li v úvahu fakt, že dnem podáním návrhu (ať se jedná o návrh perfektní či nikoliv), je řízení před správním orgánem vždy zahájeno; a je-li řízení zahájeno, těžko jej lze končit „odložením“, jako tomu bylo doposud. Naopak v § 66 odst. 3 písm. f) je od 1. 10. 2015 nově a správně uvedeno, že pokud návrh na projednání přestupku nebude vůbec podán, věc se odloží. Jak již bylo tedy řečeno, od 1. 10. 2015 se bude postupovat v případě odložení věci v podstatě stejně, tzn. úředník v případě odložení věci dle § 66 přestupkového zákona vyhotoví do spisu úřední záznam o odložení věci se zřetelem k doposud platnému znění § 66 odst. 4 přestupkového zákona (je si třeba uvědomit, že dosavadní znění § 66 odst. 4 pozbývá platnosti a účinnosti až dne 1. 10. 2016, a proto jej nelze ignorovat ani překlenout výkladem, třebaže by byl příznivější ve vztahu k „poškozeným“). Vzhledem k tomu, že i změna v § 72 přestupkového zákona (tj. poškozený ve smyslu nemajetkové újmy) nabývá účinnosti až od 1. 10. 2016, lze se klonit k závěru, aby správní orgány postupovaly ve vztahu k potenciálním poškozeným (i ve smyslu nemajetkové újmy) jako doposud s tím, že od 1. 10. 2016 (vzhledem ke změně § 66 odst. 4 přestupkového zákona) již to bude pro správní orgány závaznou povinností.

Dnem 1. 10. 2016 budou muset správní orgány o odložení věci podle odstavců 1 až 3 navíc rozhodovat usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Ve skutečnosti, že se o odložení věci již nebude pořizovat úřední záznam, ale na příště vždy jen usnesení, které se pouze poznamená do spisu (tj. není proti němu odvolání přípustné ve smyslu § 76 odst. 5 správního řádu), osobně nespátřuji zásadní přínos pro správní praxi, přinejmenším ne v tom smyslu, že by vedl k usnadnění projednání věci. Uvedená změna totiž může v konečném důsledku přinést správním orgánům další komplikace. Nebude-li totiž s odložením věci potenciální účastník řízení souhlasit, naskytá se otázka, zda bude moci podat ke správnímu orgánu podnět k jeho přezkoumání v přezkumném řízení, což § 94 odst. 3 správního řádu (v případě usnesení o odložení věci, byť je zde odkaz na § 43 správního řádu) nevylučuje. Pokud by tomu tak bylo, v případě podání takového podnětu by musel správní orgán zkoumat, zda jsou splněny podmínky k provedení přezkumného řízení a případně rozhodnout ve smyslu § 97 správního řádu. Za platného právního stavu přitom vždy platilo, že takový projev nesouhlasu s odložením věci mohl být brán jako stížnost na nesprávný úřední postup ve smyslu § 175 správního řádu, na jejímž základě mohl správní orgán dospět k závěru, že řízení je třeba provést, pokud v mezidobí nenastala prekluze. Případně zde ve smyslu § 80 odst. 2 správního řádu mohl zasáhnout nadřízený správní orgán opatřením proti nečinnosti. Výsledně tedy správní orgán věc nesprávně odloženou úředním záznamem prostě vzal a řízení *ex officio* zahájil⁹⁾, aniž by musel řešit, co s případným usnesením o odložení věci, tj. zda

jej rušit v přezkumném řízení. Jsem tedy názoru, že přijatá změna nemusí vést ke zrychlení projednávání věcí.

Závěr

V rámci tohoto příspěvku jsem se pokusil upozornit na některé problémy, které skýtá přijatá právní úprava a které, pevně věřím, budou ještě hojně diskutovány. Naopak jsem se v tomto příspěvku úmyslně nezabýval některými dalšími problémy, jakými je otázka přerušení běhu prekluzivních lhůt, změny v oblasti společného řízení, zastavení řízení a doručování, neboť o těchto bych raději pojednal samostatně. Svůj příspěvek bych si dovolil ukončit citací z knihy O duchu zákonů, kterou napsal známý francouzský filozof Charles Louis Montesquieu již v roce 1748, a která dle mého soudu vystihuje pravou podstatu jádra, kterého chceme všichni při aplikaci nové právní úpravy docílit, cit.: „*Podstatnou podmínkou je, aby slova zákonů vyvolala u všech lidí stejné představy.*“¹⁰⁾

Zcela závěrem bych rád poděkoval všem kolegyním a kolegům z úřadů, kteří mne zásobili početným množstvím podnětů a otázek, jež mě přiměly přemýšlet nad dalšími osudy správního trestání.

Shrnutí:

Autor se v příspěvku zabývá některými potenciálními přínosy a zejména některými problémy, které v oblasti přestupkového práva přinesla novela přestupkového zákona. V zásadě s těmito změnami polemizuje a rozvíjí jejich problematické aspekty, zároveň se však snaží nalézt řešení. Autor v příspěvku také zevrubně pojednává o úplné novince v oblasti českého správního trestání, a to o evidenci přestupků a o povinnostech, které správním orgánům v souvislosti s jejím spuštěním od 1. 10. 2016 vznikají.

Administrative Infractions Act amended – selected issues (I.) – summary:

The author focuses on certain potential contributions and, specifically, certain problems caused by an amendment of Administrative Infractions Act. He argues against the amendment and analyses its problematical aspects, whereas tries to solve them at the same time. The author also deals thoroughly with a novelty in the area of Czech administrative punishing, i. e. a register of administrative infractions and new duties for administrative bodies related to the introduction of the register on 1 October 2016.

⁹⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 1 As 162/2012 – 44: „Odložení věci podle § 66 odst. 3 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, samo o sobě nevytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté, která by znemožňovala o dané věci později zahájit řízení.“

¹⁰⁾ MONTESQUIEU, Ch. de S. *Duch zákonů*. Bratislava: Tatran, 1989.