

DISKUSE

Jan Potměšil

Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích

Ministerstvo vnitra připravilo návrh věcného záměru nového zákona o přestupcích, který by měl regulovat základy odpovědnosti nejen za přestupky, ale i za správní delikty právnických osob, fyzických podnikajících osob a tzv. jiných správních deliktů fyzických osob¹⁾. Právě uvedené druhy správních deliktů pak budou nadále označeny zastřešujícím termínem „přestupek“. Předpokládá se též sjednocení odchylek od správního řádu při vedení řízení.

Snahu o sjednocující úpravu základů odpovědnosti za přestupky, potažmo výše uvedené kategorie správních deliktů, lze jen přivítat, neboť doposud vyjma přestupků (v užším slova smyslu), tedy správních deliktů fyzických osob postižovaných na základě zavinění a označených za přestupek, taková úprava chyběla. Doposud musely správní orgány i soudy dovozovat základy odpovědnosti za správní delikty na základě analogie či doktrinárních děl, eventuálně starší judikatury, což jistě nepřispívalo k právní jistotě adresátů veřejné správy, respektive předvídatelnosti správního trestání, byť mezery právní úpravy postupně zaplňovala nová judikatura zejména správních soudů. Podobně byla nedostatečná i procesní úprava, kdy opět vyjma přestupků chyběla potřebná procesní pravidla i pro vedení řízení o dalších správních deliktech, kde se platný správní řád ukázal jako nevyhovující a potřeby správního trestání zcela opomíjející.

Předložený návrh věcného záměru tyto nedostatky napravuje a doufejme, že se podaří dosáhnout kýženého cíle v podobě zcela nového platného a účinného zákona. Autoři návrhu povětšinou odolali i pokušení o detailnější úpravu všech myslitelných hmotněprávních i procesních otázek, respektive o zesložnění stávajícího modelu projednávání přestupků a jiných správních deliktů, a to jak ve stadiu prací na prvotním návrhu, tak v rámci připomínkového řízení, kdy se

¹⁾ Text věcného záměru je pod názvem „Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)“ dostupný na webových stránkách vlády ČR zde: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>, se souvisejícími dokumenty také zde: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/databaze/mv-13-vecny-zamer-zakona-o-prestupcich-a-o-řízení-o-nich-94141>, nebo též na stránkách Knihovny připravované legislativy zde: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK8ZUC5Q11> [online] [cit. 28. 1. 2014]. Nalézt jej lze též po zadání výše zmíněného názvu návrhu do vyhledávacího okénka stránek vlády ČR zde: <http://www.vlada.cz/> nebo Knihovny připravované legislativy – Portálu Aplikace ODok zde: <https://apps.odok.cz/home>, ale i v běžných internetových vyhledávačích.

naštěstí v průběhu diskuzí o návrhu z relativně stále ještě stručného textu nestal těžkopádný kazuistický předpis. Přejme si, aby tento slibný stav vytrval i v rámci přípravy paragrafovaného znění zákona a jeho projednávání v Parlamentu České republiky.

Nemám-li výhrady koncepčního rázu, lze přece jen okomentovat některé aspekty nově navržené úpravy.

Úprava základů odpovědnosti za přestupek

Z úvodních vět návrhu i ze společné pasáže pojednávající o fyzické, právnické a podnikající fyzické osobě vyplývá, že zákon se má vztahovat na veškeré správní delikty vyjma deliktů pořádkových, platebních a disciplinárních. Pokud jsou ovšem v „jednom koši“ stávající přestupky i správní delikty podnikatelů²⁾, nemusí být zřejmé, zda je i nadále postih za přestupek subsidiární k postihu za správní delikt (nyní nově přestupek) právnické osoby a podnikající fyzické osoby. Ze stávajícího znění § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PřesZ“) lze dovodit, že pokud totéž jednání naplňuje znaky přestupku i znaky správního deliktu právnické osoby (či fyzické podnikající osoby), má přednost postih za posledně uvedený delikt³⁾. Z návrhu nového zákona však poměr subsidiarity přestupků vůči přestupkům „podnikatelů“ není zcela zřejmý, respektive z následujícího návrhu norem o spolupachatelství právnických osob lze dovodit, že odpovědnost právnické osoby nevylučuje odpovědnost za přestupek fyzické osoby za totožné jednání, což však může být sporné zejména v situaci, kdy jde o pokyn zaměstnavatele či jiné jednání, za něž je fakticky odpovědný především zaměstnavatel či jiný subjekt v obdobném postavení.

Navržené normy týkající se časové a územní působnosti, navazující na dosavadní úpravu, nevyvolávají zásadní otázky. Totéž by mohlo platit i o působnosti osobní. Ponechat lze zřejmě i právo zákonodárců na volbu orgánu, který bude jejich přestupek řešit, neboť v praxi tak většinou činí „běžné“ správní orgány a nehrozí tedy kumulace sporných rozhodnutí vydávaných mandátovým a imunitním výborem, který s projednáváním přestupků nemá hlubší zkušenosti. Za podstatně problematičtější však lze považovat úpravu osobní působnosti, jde-li o příslušníky ozbrojených sborů. Na jedné straně lze více než uvítat, že jako kázeňský delikt má být nadále zásadně stíháno pouze jednání, k němuž došlo při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s ní (jakkoliv posouzení splnění daného kritéria klade vyšší nároky na zkoumání okolností spáchání přestupku). Není totiž důvod, aby byly jako kázeňský delikt řešeny i delikty nijak nesouvisející se službou vojáka, policisty a podobně, navíc orgánem bez odborné specializace. Z uvedeného pravidla však návrh činí výjimku pro vojáky, kteří se dopustí

²⁾ Tj. správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob.

³⁾ Srovnej např. delikt nalévání mladistvým v restauraci – v zásadě půjde vždy o správní delikt, nikoliv o přestupek; na druhé straně v praxi není výjimkou, že je postižen jak provozovatel restaurace, tak i konkrétní číšník, a to souběžně.

přestupku proti majetku, občanskému soužití a veřejnému pořádku (a přestupků na několika dalších úsecích). Výjimka má zřejmě posílit kontrolu nad vojáky, na druhé straně je pak otázkou, proč ne i nad jinými příslušníky veřejných sborů. Pokud by šlo pouze o kontrolu samu, bylo by vhodnější zakotvit např. povinnost informovat o výsledku přestupkového řízení pachatele nadřízeného funkcionáře. Nikoliv přenášet samu pravomoc k projednávání jednání majícího znaky přestupku. Při vši dobré vůli není vždy reálné zajistit, aby bylo řízení vedeno v potřebné kvalitě a byly plně dodržovány zásady zákonnosti a spravedlivého procesu, vzhledem ke skutečnosti, že rozhodovací činnost v přestupkovém řízení a sledování aktuálního právního vývoje není hlavní náplní práce příslušných armádních činitelů. Z dané pravomoci se neradují ani sami funkcionáři, kteří by o deliktu měli vést řízení. Tato praxe je předmětem kritického hodnocení i ze strany Veřejného ochránce práv⁴⁾. Předkladatel by proto měl důvodnost výjimky ještě jednou důkladně zvážit.

K osobní působnosti lze dále doplnit, že návrh opomíjí problematiku trestání soudců za jednání vykazující znaky přestupku, dojde-li k němu v souvislosti s výkonem funkce soudce. Se zrušením § 9a PřesZ došlo ke „zrovnoprávnění“ soudců s „běžnými“ občany, soudci tedy mohou být postiženi za přestupek ve standardním řízení jako každý jiný. Na druhé straně Nejvyšší správní soud nedávno poukázal na to, že z důvodu ochrany soudní moci před mocí výkonnou lze jednání vykazující znaky přestupku, k němuž došlo při výkonu funkce soudce nebo v souvislosti s ní, stíhat jen jako kárný delikt a správní orgán nemůže takové jednání stíhat jako přestupek⁵⁾.

Otázky vymezení pojmu přestupku už jsme se dotkli výše. Návrh zachovává materiální znak jako znak skutkové podstaty přestupku, s čímž nelze než souhlasit. Je třeba vymezit hranici mezi jednáním protiprávním a jednáním natolik bagatelním (či zcela neškodným), které není nutno trestat, jakkoliv by byly naplněny formální znaky skutkové podstaty přestupku, a posuzování materiálního znaku přestupku je toho vhodným nástrojem. Zároveň je tím navázáno na stávající judikaturu, která trvá na posuzování materiálního znaku i u jiných správních deliktů než přestupků⁶⁾, jakož i u přestupků, přes občasné snahy o vedení analogie s úpravou nového trestního zákoníku⁷⁾.

Jde-li o vymezení toho, co se rozumí pokračováním v přestupku, zákon v podstatě jen cituje obdobné vymezení pokračování v trestném činu, a je proto otázkou, zda jde o nezbytnost. Na druhé straně pojmy jako trvalý či hromadný přestupek v návrhu ani v trestním zákoníku vymezeny nejsou (ač s těmito pojmy návrh dále pracuje), a zejména páčání trvalých přestupků není nijak výjimečné, aniž by

⁴⁾ Viz VARVAŘOVSKÝ, P., VALÁŠEK, M., KOUSAL, I., KOCOUREK, M. *Přestupky. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*. Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, Praha, 2012, s. 84.

⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 2 As 134/2011 – 200.

⁶⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 AfS 27/2008 – 46.

⁷⁾ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 As 83/2012 – 38.

bylo vždy jednoznačné, kdy je přestupek trvající a kdy nikoliv⁸⁾. Procesní nuance projednávání trvajících či pokračujících deliktů (příp. ještě dílčích útoků pokračujícího deliktu, bylo-li již o jiných dílčích útocích rozhodnuto) chybí úplně⁹⁾. Je proto k zamyšlení, zda úpravu okruhu definic a souvisejících otázek ještě nerozsířit.

Okolnosti vylučující protiprávnost nejsou upraveny zásadně odchylně od dosavadní úpravy, „vylepšením“ je pouze sjednocení podmínek pro zahrnutí jednání pod nutnou obranu, není-li takové jednání zcela zjevně nepřiměřené způsobu útoku, a to v souladu s trestním zákoníkem, potažmo závěry Nejvyššího správního soudu, který vykládá podmínky nutné obrany shodně jako v právu trestním¹⁰⁾. Jako nekonfliktní lze vnímat i výslovnou úpravu svolení poškozeného a přípustného rizika, inspirovanou trestním zákoníkem, s tím, že není vyloučeno uplatnění dalších okolností vylučujících protiprávnost (např. oprávněné použití zbraně).

Jako pozitivum lze vnímat i zakotvení institutu spolupachatelství, neboť za stávající úpravy lze postihovat každého jen za to, co sám vykoná, a to mimo kontext takového konání (např. jeden pachatel točí kohoutem a jímá naftu do kanystru, druhý hlídá a třetí čeká v autě, kdy hlídače ani řidiče nelze postihnout). Snazší by pak mohl být i postih těch jednání, kdy není zcela jasně identifikovatelný podíl pachatelů na společném protiprávním jednání (kolegové z práce např. společně kradou a odvázejí z pekárny europalety – kdo kolik naložil či kdo jak pomáhal, však nelze zpětně dovodit). Podobně lze uvítat i zakotvení forem účastenství na přestupku, jako je organizátorství, návod a pomoc, byť dokazování zde bude náročnější a k využívání daných institutů nebude docházet často (může se jednat např. o situaci, kdy dospělý navede čerstvě mladistvého ke krádeži měděných okapů – mladistvý je potrestán, návodce však nikoliv, ačkoliv to on především by měl být postižen).

Úprava zavinění, resp. odpovědnosti fyzické osoby za přestupek, nepřináší nic nového, otázkou je případné zakotvení odpovědnosti „podnikatelů“ (právnických osob a podnikajících fyzických osob) rovněž na základě zavinění, kdy subjekt deliktu prokazuje, že vynaložil veškeré úsilí, aby nedošlo k porušení právní povinnosti (čímž se „vyviní“). Právě uvedenou konstrukci však alespoň z hlediska praxe nelze považovat za dobré řešení, jedná se o jakýsi hybrid mezi neodvozenou objektivní odpovědností a odvozenou odpovědností založenou na přičitatelnosti zaviněného jednání fyzické osoby. Způsob „vyvinění“ je sice podobný liberačním důvodům u odpovědnosti objektivní a neodvozené, přesto

⁸⁾ Srovnej definici trvajícího správního deliktu uvedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44 (č. 832/2006 Sb. NSS), se závěry týkající se otázky trvání přestupku v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, č. j. 6 As 57/2012 – 28; k rozlišování trvajících přestupků viz též KLAPAL, V. Pokračující, trvající a hromadný přestupek (1. část). In: *Trestněprávní revue* č. 9/2013, s. 208, a JÍRŮ, T. Lze pomocí teleologického výkladu zabránit promlčení přestupku? In: *Správní právo* č. 7/2011.

⁹⁾ K úskalím této problematiky viz KLAPAL, V. Pokračující, trvající a hromadný přestupek (2. část). In: *Trestněprávní revue* č. 10/2013, s. 230 a násl.

¹⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 35/2008 – 51 (č. 1898/2008 Sb. NSS).

s ohledem na možné spory a zvýšené nároky na dokazování (plynoucí z případných sporů o rozložení důkazního břemene, má-li správní orgán zjišťovat stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, resp. prokazovat spáchání deliktu nade všecku rozumnou pochybnost) lze za vhodnější považovat konstrukci objektivní odpovědnosti. Tento koncept nepůsobí v praxi potíže a zároveň nebyl dosud jakkoliv zpochybněn z ústavního či mezinárodního srovnávacího pohledu. Pozitivní je pak i výslovné zdůraznění, že pro založení odpovědnosti právnické osoby není nutno identifikovat konkrétní fyzickou osobu, která jménem či za právnickou osobu jednala (obdobně jako v případě trestní odpovědnosti právnických osob¹¹⁾), což platí i pro podnikající fyzickou osobu.

Návrh dále shodně jako dosavadní úprava řeší způsobilost být subjektem přestupku na základě věku, jakož i nepřičetnost, proti čemuž nelze nic namítat. Jde-li o vývojová stadia přestupku, výslovně je definován pokus přestupku a zánik jeho trestnosti, což lze hodnotit neutrálně. Doposud se správní orgán pro výklad daného pojmu obracel na trestní doktrínu a judikaturu, nyní bude výslovná úprava i v novém zákoně. V každém případě však i nadále bude výklad pokusu stejný v právu trestním i přestupkovém, zákon bude pouze pro jeho uživatele „návodnější“.

Zánik odpovědnosti za přestupek je upraven částečně novým způsobem, jako důvod zániku odpovědnosti je doplněna smrt fyzické osoby (a zánik u osoby právnické). Promlčecí (prekluzivní) lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek je rok (u zvláště závažných přestupků 3 roky). Výslovně je upraven, zřejmě opět pro větší návodnost, což lze uvítat, počátek běhu lhůty u pokračujícího, hromadného a trvajících přestupku a v případě účastenství na přestupku. Stejně jako v nynější úpravě se promlčecí doba staví po dobu trestního řízení¹²⁾ a po dobu řízení dle soudního řádu správního¹³⁾, případně po dobu přerušení řízení ze zákonem stanovených důvodů. V posledně uvedeném případě však návrh poněkud nešťastně vymezuje interval trvání soudního řízení dnem podání žaloby k soudu a dnem právní moci rozhodnutí soudu, což může vést k výkladovým nejasnostem, pokud lze podat též kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu – vhodnější by tedy bylo inspirovat se úpravou obsaženou v soudním řádu správním¹⁴⁾, pokud už má být jeho ustanovení dublováno.

Úplnou novinkou je pak nový institut přerušení prekluzivní lhůty, k němuž dochází v případě zahájení řízení o přestupku a dále při vydání rozhodnutí o přestupku. Tím má být zřejmě omezeno riziko zániku odpovědnosti za přestupek, pokud je řízení zahájeno pozdě nebo pokud je obviněný mimořádně procesně aktivní ve snaze dosáhnout obstrukcemi neprojednání přestupku v zákonné

¹¹⁾ Srovnej § 8 odst. 3 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění zákona č. 105/2013 Sb.

¹²⁾ Co se rozumí trestním řízením nebo dobou trvání trestního řízení, je pak vymezeno judikaturou, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2007, č. j. 6 As 56/2004 – 68 (č. 1192/2007 Sb. NSS), nebo rozsudek téhož soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 1 As 17/2007 – 73.

¹³⁾ Srovnej § 41 soudního řádu správního.

¹⁴⁾ Viz předchozí poznámku.

lhůtě. Zatímco přerušení běhu prekluzivní lhůty v případě zahájení řízení je návrhem v zásadě nekonfliktním, o něco spornějším je přerušování běhu prekluzivní lhůty v případě vydání rozhodnutí. Daná úprava má bránit prekluzi krom jiného v případě, kdy bylo podáno odvolání (není ale jasné, zda dochází k dalšímu přerušení i v případě rozhodnutí o odvolání). Teoreticky však daný institut může vyústit i ve vedení „nekonečného“ řízení, kdy bude rozhodnutí opakovaně v druhém stupni rušeno a opakovaně v prvním stupni vydáváno, a to i po řadu let, aniž by byl určen nějaký termín, kdy řízení jako takové skončí¹⁵⁾. Délku řízení lze sice zohlednit při ukládání sankce, na druhé straně by bylo vhodné určit nějaký strop, když už je nutno řízení definitivně zastavit. Tedy stanovit určitou objektivní lhůtu, kdy odpovědnost za přestupek definitivně zaniká. Možné jsou samozřejmě i jiné konstrukce, např. stanovení subjektivní a objektivní lhůty pro možnost zahájit řízení o přestupku s určením objektivní lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek, určení pouze objektivní lhůty pro prekluzi či jiné kombinace, obsažené již nyní v řadě zvláštních zákonů. V každém případě úprava institutu přerušování lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek ještě zasluhuje pozornost a zvážení. Na druhé straně lze jednoznačně uvítat snahu o sjednocení lhůt, které jsou doposud ve zvláštních zákonech stanoveny značně variabilně.

Správní tresty a zásady pro jejich ukládání

Spektrum sankcí, nyní „správních trestů“, je rozšířeno tím způsobem, že dosud známé sankce (napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci) lze uložit i za přestupky právnických nebo podnikajících fyzických osob, a zcela novými sankcemi, resp. správními tresty, je zveřejnění rozhodnutí o přestupku, zákaz plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži, a konečně zákaz přijímat veřejnoprávní dotaze nebo subvence. Zařazení sankce zákazu pobytu je zatím jen zvažováno, s ohledem na jeho možnou protiústavnost.

V každém případě lze uvítat novou možnost uložení zákazu činnosti i právnickým nebo podnikajícím fyzickým osobám. Doposud pro ně byla jedinou možnou sankcí pokuta, ta však zároveň nesměla být likvidační. Jinými slovy i v případě, kdy jedinou možností, jak zabránit v opakovaném (spíše konstantním a notorickým) porušování zákona, byla pokud možno „likvidace“ odpovědného subjektu, k „likvidaci“ nesmělo být přistoupeno a pachatel mohl dostat jen takovou pokutu, která by likvidační nebyla, aby i nadále mohl fungovat a mít prospěch z činnosti, při níž zákon soustavně porušoval. Judikatura pojednávající o zákazu uložení likvidační pokuty¹⁶⁾ ani nadále neztratí nic ze svých účinků, na druhé straně v případech, kdy nejvhodnější reakcí nejen sankčního, ale i preventivního, charakteru

¹⁵⁾ Nejsou nereálné případy, kdy řízení o správním deliktu trvá téměř 2 roky, řešení správní žaloby 3 roky, další projednávání správního deliktu opět přes rok, s nadějí na další zrušení správních rozhodnutí po dalších 3 letech a pokračování správního řízení opět od prvního stupně.

¹⁶⁾ Srovnej zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133 (č. 2092/2010 Sb. NSS).

na protiprávní činnost bude zamezení v aktivitě, při níž k protiprávnímu jednání dochází, bude možno uložit zákaz činnosti s tím, že nadále nechť se pachatel živí jiným (z hlediska veřejného zájmu méně rizikovým) způsobem. V hlavních rysech úprava zákazu činnosti odpovídá nynější úpravě (pouze se prodlužuje obecná nejzazší doba trvání zákazu na 3 roky), a největší změnou tak bude především rozšíření aplikovatelnosti sankce i na správní delikty podnikatelů.

Sankce propadnutí věci byla rozšířena o možnost propadnutí jiné majetkové hodnoty anebo náhradní hodnoty s ohledem na obdobnou úpravu práva trestního, v praxi však zřejmě nedojde k zásadním změnám. Možnost uložení dané sankce s ohledem na charakter většiny správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob nebude zřejmě příliš často využívána, důležité však je, že daná možnost bude existovat. Za podstatnou změnu však lze považovat výslovné stanovení pravidla, že vyžaduje-li to bezpečnost osob anebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem, k hodnotě věci, jejíž propadnutí má být uloženo, se nepřihlíží. Zatímco doposud je třeba porovnávat hodnotu věci s povahou přestupku (nesmí zde být nápadný nepoměr), nově dojde k relativizaci tohoto kritéria. Ve výhodě tak již nebude řidič drahého vozu oproti majiteli staršího oprávněného automobilu, anebo zloděj s jednoduchým náčiním oproti profesionálovi používajícímu Hi-Tech nástroje. Uvedená změna zřejmě reaguje jak na absurditu vyšší ochrany pachatelů používajících nákladnější prostředky k porušování zákona, tak i na posun v názorech praxe, požadující umožnit postih závažných porušení zákona, kde pokuta nepostačuje, ale je žádoucí zabráním věci preventivně bránit v opakování deliktu bez ohledu na hodnotu věci, která může být jakákoliv, zatímco porušení zájmu chráněného zákonem je vždy stejně intenzivní.

Podobně zřejmě nebude v případě podnikatelů častěji využíváno napomenutí, na druhé straně dochází k řadě drobných pochybení administrativního charakteru (např. při správě veřejných sbírek), kdy se teprve s uloženou sankcí odpovědný subjekt poprvé dozví, jaké všechny povinnosti má, jaký je správný výklad zákona, nebo na co zapomněl, aniž by ale bylo nezbytné ukládat rovnou pokutu. Není nicméně zcela zřejmé, jak si předkladatel návrhu představuje „poukázání“ na protiprávnost spáchaného jednání a jeho „vytknutí“ pachateli, kteréžto povinnosti návrh ukládá správnímu orgánu. Při volnějším výkladu lze dospět k závěru, že k upozornění i vytknutí dojde již samotným uložením daného správního trestu, kdy podrobněji pak „upozornění“ a „výtky“ mohou být rozvedeny až v odůvodnění rozhodnutí o napomenutí. Jde-li o napomenutí, lze zmínit i zachování možnosti upustit od uložení sankce, u něhož jsou pouze podrobněji konkretizovány okolnosti pro volbu dané možnosti postupu; s ohledem na fakt, že pro správní orgán bude snazší uložit napomenutí (a výrok o spáchání přestupku bude tak jako tak vysloven), bude upuštění od sankce i nadále marginální výjimkou oproti obvyklému způsobu rozhodování.

Nejčastěji bude zřejmě i nadále ukládána pokuta, návrh zde jako minimální hranici určuje částku 100 Kč (není-li stanoveno, že může jít i o částku nižší) a lhůtu pro splatnost pokuty stanovuje na min. 30 dní (v praxi bývá obvyklá lhůta 15 dní), kdy danou lhůtu lze ještě prodloužit. Návrh pak zřejmě pro větší návodnost

výslovně uvádí, že pokutu lze rozložit do splátek nebo částí a stanovuje, komu plyne příjem z pokuty. Dochází tedy pouze k upřesnění stávající úpravy a k mírnému změkčení podmínek pro povinného, s ohledem na praxi však bude zřejmě jedinou výraznější změnou posunutí lhůty splatnosti pokuty.

Proti zcela novým sankcím určeným podnikatelům nelze mít námitky, ať už budeme vycházet z úvahy, že kdo narušuje svou činností chod veřejné správy nebo porušuje normy považované státem za důležité, nemá od státu přijímat finanční plnění či jiné formy majetkového prospěchu, anebo z úvahy, že kdo při své činnosti porušuje zákon, není věrohodným partnerem pro stát. Sankce zveřejnění rozhodnutí o přestupku také může být vhodným řešením tam, kde podnikateli záleží na jeho pověsti anebo je zároveň třeba varovat veřejnost před nevěrohodným subjektem, a to nejen v oblasti spotřebitelského práva.

Obecně pak lze vyslovit určité politování nad tím, že se předkladatelé nepokusili o rozšíření výčtu sankcí, jež by bylo možno uložit, zejména pak sankcí alternativních či sankcí nastupujících tam, kde např. nebyla uhrazena pokuta (a ani to nelze očekávat). A to i v kontextu diskuzí o potřebě postihnout jinak nepostižitelné pachatele, které vyústily v ne zcela povedený¹⁷⁾ institut nové sankce zákazu pobytu¹⁸⁾. Alespoň předmětem diskuze by mohly být krátkodobé tresty odnětí svobody, existující v některých evropských státech¹⁹⁾, dále trest obecně prospěšných prací²⁰⁾, trest domácího vězení²¹⁾, povinnost dostavovat se v určených intervalech na obecní úřad či Policii ČR, povinnost absolvovat (pře)výchovný program v případě dopravních, „alkoholových“ či násilných přestupků²²⁾ apod. Komparativní pohled a zvažování dalších i alternativních sankcí zde chybí a hrozí riziko, že některé nové sankce se později budou prosazovat jen těžko nebo že při další vlně postihování „nepřizpůsobivých“, resp. zotřování represe, bude přijato řešení mnohem méně kvalitní a promyšlené, než kterého by bylo možno dosáhnout ve stadiu přípravy zcela nového zákona, a to bez politických tlaků a populistických *ad hoc* řešení.

Návrh dále nově formuluje kritéria pro ukládání sankce za přestupek. Konkrétní uvedení těchto hledisek, a to včetně rozlišení, která kritéria se vztahují na přestupky fyzických osob a která na přestupky podnikatelů, je nanejvýš žádou-

¹⁷⁾ Viz text zabývající se nedostatky úpravy sankce zákazu pobytu a nejvhodnějším výkladem podmínek jejího uložení: POTMĚŠIL, J. *Zákaz pobytu – zhodnocení úpravy nové sankce a výklad podmínek jejího uložení*. <http://prestupky.blogspot.cz/2013/11/zakaz-pobytu-zhodnoceni-upravy-nove.html>. [online] [28. 11. 2013].

¹⁸⁾ Ustanovení § 15a PřesZ.

¹⁹⁾ Byť lze okamžitě namítnout přílišnou intenzitu takového zásahu do života pachatele, jakož i nákladnost výkonu takové sankce.

²⁰⁾ V praxi zřejmě opět nákladné zajištění výkonu; na druhé straně se lze v extrémním neformálním případě způsobu vyřízení přestupku setkat i s tím, že starosta uloží pachateli jako způsob vyřízení přestupku např. povinnost posekat trávník před radnicí nebo obílit kapličku, a takový trest je pachatelem bez diskuzí akceptován.

²¹⁾ Který při zajištění prostředků elektronické kontroly vůbec nemusí představovat nákladný výkon a jeho kontrolu.

²²⁾ Min. u dopravních přestupků možnost existující v Německu; k tématu viz též dále v textu.

cí. V současné praxi často neví ani správní orgány, ani sami pachatelé, resp. podnikatelé, které okolnosti jsou relevantní. V soudní praxi, jde-li o správní delikty podnikatelů, zatím bývá nezřídka analogicky odkazováno na § 12 odst. 1 PřesZ, ač u právnické osoby (ale i objektivně odpovědné fyzické osoby podnikající) lze jen těžko posuzovat podobná kritéria jako pohnutky pachatele, osobu pachatele či míru zavinění, není-li zavinění zkoumáno, osoba pachatele je u právnické osoby právní fikcí a podobně lze stěží zkoumat pohnutky takové právní fikce. Advokáti se přesto občas pokoušejí namítat, že tato kritéria při ukládání sankce podnikateli nebyla zvážena, jakkoliv jde o požadavek absurdní.

Přesto lze mít určité pochybnosti, jak mají být posuzovány u právnické osoby, resp. podnikatele, např. její poměry a dosavadní činnost, jak návrh požaduje. Dle odůvodnění návrhu má jít především o poměry majetkové, což má význam např. pro uložení pokuty (aby nebyla likvidační, resp. aby byla přiměřená), není ale jasné, zda z toho též plyne, že „bohatšímu“ podnikateli mohou být uloženy jiné sankce či jinak vyměřené než podnikateli „chudému“. Samo zkoumání majetkových poměrů podnikatele pak může být nadmíru obtížným úkolem a další zátěží pro správní orgán, zejména v případě nespolupráce obviněného. Již vůbec není zřejmé, jak má být zkoumána dosavadní činnost podnikatele, pokud se správní orgán o existenci určitého podnikatele dozví až z oznámení o přestupku. Daná kritéria se proto jeví být jako poněkud nešťastná, jakkoliv lze namítnout, že i u fyzické osoby se má zkoumat osoba pachatele a jeho poměry, byť správní orgán (až na nespolehlivý údaj o tom, zda jde o recidivistu či nikoliv) pachatele také nezná.

Za určité riziko lze považovat rozvedení významu základního kritéria pro ukládání sankce, tedy povahy a závažnosti přestupku, dalšími obecnými pojmy, jako je význam chráněného zájmu či způsob spáchání přestupku, zejména u právnických osob nebo podnikajících fyzických osob. Často bude mít správní orgán jen omezený okruh informací, těžko lze poměřovat jednotlivé chráněné zájmy, jejichž porušení je sankcionováno často zcela rozdílnými a náhodně volenými sazbami pokut, okolnosti též mohou být vcelku irelevantní. Tím se dostáváme k dalšímu riziku, tedy že rozšířením výčtu okolností, které je třeba zohlednit při ukládání sankce, nebude usnadněna práce správního orgánu (tedy že se bude moci inspirovat, co vše vzít v potaz), ale naopak půjde o bič na veřejnou správu, jejíž rozhodnutí bude možno zpochybňovat s odkazem na skutečnost, že nebyla ještě zvážena či odůvodněna ta či ona okolnost. A to tím spíše, že výčet kritérií se jeví jako taxativní, ač by měl být spíše demonstrativní. Již nyní není v praxi obvyklé, aby se správní orgán zabýval všemi hledisky, která zákon nabízí (a není naopak vyloučeno, že zohlední okolnosti v zákoně neuvedené), v soudním sporu však může narazit, pokud se se všemi zákonem zmiňovanými (příp. ještě judikaturou dovozenými) kritérii nezaobírá²³⁾. Tlak ze strany správního soudnictví pak může vést i k vydávání mnohastránkových návodů pro odůvodňování sankce, aniž by

²³⁾ Srovnej závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 62/2008 – 129.

tak v praxi při nápadu stovek věcí ročně na jednoho úředníka bylo možno reálně postupovat²⁴⁾. Formulace zásad pro ukládání sankcí si proto ještě zasluhuje zamyšlení nad jejich formulací tak, aby bylo přinejmenším zřejmé, že kritéria pro volbu druhu a výměry sankce jsou jen demonstrativní a jejich využitelnost omezená okolnostmi projednávané věci.

Zásadní námitky nelze oproti tomu vznášet proti demonstrativnímu výčtu polehčujících a přitěžujících okolností, které se uplatní jen tehdy, pokud jsou přítomny, kdy zároveň není vyloučeno zohlednění okolností jiných.

Zachována zůstává zásada absorpční pro ukládání sankcí při spáchání vícero přestupků, obohacená dílčím způsobem o zásadu asperační v případě ukládání sankce za zvlášť závažný přestupek. S ohledem na skutečnost, že bude omezeno „přibírání“ dalších přestupků do společného řízení (viz níže) a „nevyplatí“ se tedy „za jednu sazbu“ spáchat co nejvíce přestupků, nelze mít proti způsobu uplatnění absorpce námitky. Návrh pak zároveň připouští i možnost mimořádného snížení výměry pokuty, což bude možná činit aplikační potíže u některých přestupků (nebo dokonce vzbudí odpor a možná částečně i zvýší korupční rizika u přestupků dopravních), na druhé straně to s ohledem na arbitrárnost volby rozmezí pro uložení pokuty u některých správních deliktů²⁵⁾ může být vhodnou cestou ke zmírnění tvrdosti zákona, který nemůže vždy zohlednit všechny okolnosti toho kterého deliktu přes formální naplnění znaků jeho skutkové podstaty.

Ochranná opatření

Ochranná opatření se i nadále mají dělit na omezující opatření a zabránění věci. Omezující opatření je oproti nynější úpravě rozšířeno o možnost zákazu vstupu nejen do míst, kde se podávají alkoholické nápoje nebo se konají kulturní či sportovní akce, ale opatření může spočívat i v zákazu účasti na hazardních hrách nebo v zákazu vstupu na další místa. Opatření může dále spočívat v zákazu styku s určitými osobami.

Toto rozšíření lze jen uvítat, zejména pak možnost omezení vstupu do dalších míst mimo demonstrativní výčet uvedený v návrhu, neboť kriminogenní situace se nemusí koncentrovat jen na lokace uvedené stávajícím PřesZ²⁶⁾. Protiprávní činnost může souviset i s dalšími místy (prostranství před obchodním domem či restaurací, obchodní komplex, určitá ulice, park, výpadek vedoucí na dálnici atd.). Přestupky skutečně nemusí být páčány jen v restauraci či na stadionu. Rozšířením dosahu případných omezujících opatření by tak mohlo dojít k pozbytí opodstatnění zachování sankce zákazu pobytu, jejíž pojetí se jeví být naddimen-

²⁴⁾ Srovnej jinak kvalitně zpracovanou a dobře míněnou metodiku Krajského úřadu Jihomoravského kraje: Metodika k ukládání a odůvodňování sankcí v řízení o přestupcích. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=149813&TypeID=2> [online] [30. 11. 2013].

²⁵⁾ Srovnej např. věc řešenou Ústavním soudem v jeho nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

²⁶⁾ Vymezení dosahu omezujícího opatření by mělo být formulováno ještě explicitněji, tedy nemělo by se týkat vstupu „do míst“, což evokuje určitý uzavřený prostor, ale vstupu „na místa“.

zované a neproporcionální s ohledem na cíl dosáhnout „vymístění“ pachatele z celého katastru obce, když k redukci rizika pokračování v protiprávní činnosti stačí omezení aktivit pachatele jen v určité podstatně úzeji vymezené lokalitě.

S ohledem na prevenci diváckého násilí je pak důležitá možnost uložení omezujícího opatření i mimo územní obvod správního orgánu, který opatření ukládá. Typicky půjde o situaci, kdy fanoušek fotbalového klubu z obce A jede na utkání do obce B, kde páchá výtržnosti, a oznámení o přestupku je postoupeno z důvodu vhodnosti do místa jeho bydliště. Zde by mu za stávající úpravy nemohl být uložen zákaz vstupu na stadion, kde se výtržnosti dopustil, nyní by to již mělo být možné (když není vyloučeno omezení vstupu na sportovní stadion v místě A i B). Za účelem kontroly dodržování omezujícího opatření je pak žádoucí zanesení údaje o omezujícím opatření do centrální evidence dostupné Policii ČR, obecní policii a dalším orgánům (registr přestupků, eventuálně evidence obyvatel). Jde-li o divácké násilí, lze si jako další způsob kontroly (i prevence) představit povinnost hlásit se v době utkání na Policii ČR.

Omezující opatření spočívající v zákazu styku s určitými osobami lze rovněž uvítat, a to nejen pro jednání charakteru domácího násilí či stalkingu, kde může nalézt nejčastější uplatnění. V některých případech je vyšší pravděpodobnost spáchání přestupku právě tehdy, dojde-li ke kontaktu mezi dvěma „predisponovanými osobami“, v případě stalkingu je pak samo přiblížení, resp. opakované přibližování se, znakem protiprávního jednání.

Je-li řeč o omezujících opatřeních a domácím násilí, lze doporučit ještě možnost uložení povinnosti absolvovat kurz či terapii zaměřenou na pachatele domácího násilí, případně násilných či jinak specifických skutků obecně (např. agresivní nebo jinak nebezpečná jízda v dopravě²⁷⁾). Zejména pokud jde o terapii pro pachatele domácího násilí, podobné programy jsou zatím ještě v plenkách, na druhé straně do budoucna lze očekávat jejich rozvoj a zákon by s nimi měl počítat již nyní²⁸⁾.

Samostatnou otázkou k diskuzi je, zda porušení (maření výkonu) omezujícího opatření postihovat jako přestupek, jak je tomu doposud, nebo obdobně jako v případě porušení sankce zákazu pobytu, která má fakticky také charakter omezujícího opatření, se má jednat o postih za trestný čin.

V případě druhého, návrhem upraveného, ochranného opatření, tedy zabránění

²⁷⁾ V případě pachatelů dopravních přestupků lze sledovat určitý pokrok alespoň v podobě kurzů bezpečné jízdy, srovnej § 52d a násl. zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 123e odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

²⁸⁾ Pro oblast domácího násilí srovnej indikátor č. 3 aktivity č. 7.3 zakotvený v Národním akčním plánu prevence domácího násilí na léta 2011 – 2014, s. 25, tedy „*Návrh legislativní úpravy práce s násilnými osobami, které se dopustily přestupku (např. ochranná opatření)*.“ Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Narodni-akcni-plan-prevence-domaciho-nasili-na-leta-2011-2014.pdf> [online] [30. 11. 2013].

věci nebo jiné majetkové hodnoty, lze uvítat detailnější popis situací, kdy lze zabránit věci uložit a které byly zatím dovozovány spíše jen výkladem (např. zabránit drogy známému či neznámému pachateli poté, co byla věc odložena, došlo k zániku odpovědnosti za přestupek apod.). Doporučit lze snad jen zvážení úpravy zvláštních procesních ustanovení pro případy, kdy není znám pachatel přestupku nebo se jedná fakticky o nález (není komu doručovat, komu věc zabrat). Jde-li o drogy, tak se již podařilo prosadit novelizaci § 34 odst. 4 zákona o Policii ČR, kdy by mělo docházet k likvidaci omamných a psychotropních látek bez ohledu na další postup správních orgánů a problémy s následným zabíráním drog by tak měly odpadnout²⁹⁾.

Podmínky řízení o přestupku

Úvodem části upravující řízení o přestupku návrh možná nadbytečně zakotvuje některé základní zásady trestního řízení, jako je zásada legality, právo na obhajobu, presumpce nevin, zásada *ne bis in idem* či zásada oficiality, na druhé straně není od věci připomenout si některé principy, které se pak promítají do následujících konkrétních norem upravujících řízení. To se týká zejména práva na obhajobu, které bývá někdy porušováno např. rozšiřováním vymezení „obvinění“ až v samotném rozhodnutí o přestupku, aniž měl obviněný možnost se k takovému rozšíření před vydáním rozhodnutí alespoň vyjádřit, nebo nevyrozumíváním obviněného o některých úkonech správního orgánu, zejména v případech výsledku svědka prováděného na základě dožádání.

Věcnou příslušnost k projednávání přestupků návrh nově přiznává jen obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, tedy tzv. obcím III. typu. Zachována je možnost jmenování komise k projednávání přestupků, výslovně je naopak vyloučena možnost pověřit projednáváním přestupků komisi rady obce³⁰⁾. Jde-li o vzdělání oprávněných úředních osob, i nadále je postačující kvalifikací, vedle magisterského vzdělání v oboru právo, zvláštní odborná způsobilost k projednávání přestupků.

Převedení působnosti k projednávání přestupků na úroveň obcí III. typu lze jednoznačně uvítat. Od této změny lze očekávat vyšší kvalitu a profesionalitu zpracování přestupkové agendy, už jen z toho důvodu, že tyto správní orgány

²⁹⁾ Viz aktuální znění § 34 odst. 4 zákona o Policii ČR, upravené zákonem č. 273/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Změna cílí mj. na možnost řešit „drogové“ přestupky i na místě, aniž by bylo nutno věc projednávat v nezkráceném řízení o přestupku jen z důvodu nutnosti nějak rozhodnout o odňaté droze. Doposud působila problémy i praxe správních orgánů, které zapomínaly rozhodnout o zajištěných omamných a psychotropních látkách, které se pak hromadily v režimových skladech Policie ČR, jakož i komplikovanost celého procesu propadání či zabírání věci a vzájemného informování hned několika orgánů veřejné moci o výsledku řízení, kdy náklady takového řízení „se vším všudy“ vysoce převyšovaly hodnotu zajištěné omamné látky.

³⁰⁾ Jde tedy o ustanovení speciální k § 103 odst. 4 písm. c) a § 122 odst. 2 obecního zřízení.

mají díky vysokému nápadu přestupků bohatší a intenzivnější zkušenosti s přestupkovým řízením (oproti obcím, kde je nápad podstatně nižší), a častěji také komunikují s orgány metodického vedení. Kvalitnější bývá i vzdělání oprávněných úředních osob, oproti případům, kdy ta která obec zajišťuje výkon přestupkové agendy např. prostřednictvím advokáta, který se jinak na přestupkové právo nespecializuje a je zatížen mnoha jinými povinnostmi, nebo osoby, která má sice právní vzdělání, ovšem v praxi se právu nevěnuje, či dokonce starosta, který sice nemá vzdělání na úseku přestupků, chce však mít nad touto agendou, potažmo nad svými obyvateli určitou „kontrolu“³¹⁾. V malých obcích jsou dále mnohem častější případy, kdy se „všichni se všemi znají“, a není zde vůle některé věci projednávat. S námitkami poukazujícími na oddálení výkonu státní správy od občanů se lze vypořádat jednak poukazem na to, že většina malých obcí tak jako tak zajišťuje výkon přestupkové agendy jejím převedením na jinou obec na základě veřejnoprávní smlouvy³²⁾, a jednak možností (zatím v návrhu neuvedenou) zřizovat detašovaná pracoviště věcně příslušných správních orgánů ve větších nebo geograficky složitějších územních obvodech (podobně jako u některých soudů).

Jde-li o požadavky na vzdělání, samotné magisterské vzdělání v oboru právo není zárukou kvalitního výkonu přestupkové agendy, už jen s ohledem na míru pozornosti, která se přestupkovému právu, resp. právu správního trestání a správnímu řízení, ve studijních programech právnických fakult věnuje. Absolventi zkoušky zvláštní odborné způsobilosti musí paradoxně obsáhnout podstatně širší okruh studijní látky než běžný absolvent práv, byť už na druhé straně nemusejí mít patřičný rozhled v jiných oborech práva a důkladnější teoretické zázemí. Um každého „přestupkáře“ se ale konec konců tříbí právě až v praxi, opakováním a získáváním zkušeností, a proto proti zachování nynějších požadavků na vzdělání úředních osob nelze mít námitek.

Úprava místní příslušnosti vychází ze stávajícího modelu, detailem navíc je řešení případů, kdy nelze místo spáchání jednoznačně určit a návrh se inspiruje trestním právem³³⁾. Za problematické však lze považovat řešení změny příslušnosti v případech, kdy je podezřelým územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušný k řízení o daném přestupku, nebo kdy je podezřelým vedoucí takového orgánu nebo člen zastupitelstva územního samosprávného celku. Návrh se tak snaží řešit problém „systémové“ podjatosti, který je však zakotven už v samot-

³¹⁾ Ze strany starostů menších obcí lze také nejčastěji zaznamenat odpor k převedení agendy o úroveň výše, kdy nezřídka směřují výkon státní správy s výkonem samosprávy a přestupkové řízení považují za jeden z prostředků regulace dění v obci, případně regulace místních záležitostí samosprávy. Přes tvrzení Svazu měst a obcí ČR, který je nejhlasitějším odpůrcem centralizace na úseku přestupkové agendy, lze na druhé straně zaznamenat neméně intenzivní a časté hlasy odporu konkrétních starostů vůči svěření přestupkové agendy nejmenším obcím, kdy přestupkovou agendu považují za zatěžující povinnost navíc. Lze pak zaznamenat i ojedinělé případy, kdy ji zajišťují až pod hrozbou trestního stíhání pro nezajištění výkonu státní správy.

³²⁾ Což vede mimo jiné i k chaotickému stavu (přínejmenším pro pozorovatele zvenčí), kdy často není vůbec zřejmé, která obec je k projednání přestupku místně příslušná.

³³⁾ Srovnej § 18 odst. 2 trestního řádu *in fine*.

ném smíšeném modelu veřejné správy, kdy lze namítat, proč nejsou zaváděna zvláštní pravidla i pro jiné typy řízení, kde je riziko podjatosti ještě intenzivnější (např. stavební řízení). Riziko systémové podjatosti nelze podceňovat³⁴⁾ a přesvědčivě daný problém ve stávajícím zákonném rámci nevyřešil ani Nejvyšší správní soud³⁵⁾, na druhé straně delegace věci na nadřízený orgán může být velmi problematická s ohledem na dostupnost správního orgánu pro účastníky řízení a svědky (tím spíše, pokud přestupek projednává v prvním stupni krajský úřad). Za vhodnější lze považovat spíše delegaci věci na sousední správní orgán³⁶⁾. Tím by byla zachována jistota, že správní orgán nebude podjatý, na druhé straně by se nevzdaloval účastníkům řízení a svědkům. Předkladateli navržené řešení nutně delegace z důvodu podjatosti v každém případě vyžaduje ještě další diskuzi, resp. lépe revizi.

Důvody postoupení z důvodu vhodnosti jsou v zásadě shodné jako v nynější úpravě. Poněkud nepochopitelné je však vázání možnosti postoupení věci (bez souhlasu dotčeného správního orgánu a účastníků, resp. potenciálních účastníků) tam, kde má pachatel místo trvalého pobytu (byť je dodáno, že se v tom kterém místě zdržuje), má-li nemalá část kompetenčních sporů původ právě v tom, že pachatel je sice někde hlášen k trvalému pobytu, ovšem nezdržuje se tam a k usnadnění projednání přestupku dojít nemůže. Toto riziko je možno řešit výkladem zdůrazňujícím okolnost, že i nadále musí být splněna podmínka usnadnění projednání přestupku v důsledku postoupení, s ohledem na riziko zneužívání odkazu na trvalý pobyt je však namístě úpravu formulace podmínek změn příslušnosti ještě zvážit.

Předání věci v průběhu řízení (z důvodu, že se jedná o jiný veřejnoprávní delikt než přestupek, příp. z důvodu absence věcné nebo místní příslušnosti) opět navazuje na stávající úpravu³⁷⁾, na druhé straně je otázkou, zda ideálním řešením „ukončení“ zahájeného řízení je deklarace, že předáním věci v průběhu řízení toto řízení *ex lege* končí³⁸⁾. Má-li se však jednat o pokus zjednodušit řízení (po předání věci již netřeba činit další úkony), lze takové řešení akceptovat.

Zvláštní úprava doručování zavádí dvě novinky – nadále má být možné doručit rozhodnutí o přestupku i veřejnou vyhláškou, na druhé straně již nadále nemá být

³⁴⁾ Srovnej text na dané téma: POTMĚŠIL, J. Je úředník rozhodující o svém chleboďárci skutečně nepodjatý? *blog Jiné právo* 11. 6. 2011. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/06/jan-potmesil-je-urednik-rozhodujici-o.html> [online] [30. 11.2013].

³⁵⁾ Srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119 (č. 2802/2013 Sb. NSS).

³⁶⁾ Kompromisem by tedy mohl být postup, kdy je podjatost nikoliv zkoumána, ale presumována, ovšem samotná volba jiného příslušného správního orgánu zůstává na nadřízeném správním orgánu, jako doposud. Presumpce podjatosti ovšem může být (ojedinělým) problémem, dopustí-li se přestupku vedoucí ústředního orgánu státní správy, který je sám příslušný k řešení přestupku (např. jde-li o Úřad pro ochranu osobních údajů).

³⁷⁾ Viz § 71 PřesZ.

³⁸⁾ Doposud je řízení zastavováno z procesních důvodů, viz § 76 odst. 1 písm. l) PřesZ. Že takové zastavení řízení nezakládá překážku věci rozhodnuté, pak dovodila i judikatura, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2011, č. j. 5 As 73/2010 – 71.

možné doručit příkaz fikcí. Z pohledu správních orgánů, majících zájem na rychlé administraci agendy, jde určitě o krok zpět, a to tím spíše, pokud lze fikcí zahájit řízení³⁹⁾, stejně jako lze fikcí doručit rozhodnutí o přestupku⁴⁰⁾, kdy příkaz v sobě spojuje obé. Bude-li daná výjimka platit, lze očekávat nárůst jen formálně vedených řízení, která budou účastníkem i tak ignorována. Zároveň není zřejmé, jak má správní orgán naložit s nedoručeným příkazem (ve spise bude jedno rozhodnutí, tedy příkaz, poté zahájení řízení o přestupku, a konečně druhé rozhodnutí o přestupku). Judikatura správních soudů možnost doručení příkazu fikcí zatím nezpochybnila ani nezkritizovala⁴¹⁾, a proto je otázkou, zda je nutno dosavadní úpravu i praxi měnit.

Účastenství v řízení o přestupku se zásadně neliší od stávající úpravy, jako zjednodušení řízení o přestupku, jímž byla způsobena majetková škoda, lze považovat nutnost uplatnit nárok na náhradu škody nejpozději při ústním jednání nebo ve stanovené lhůtě. Projednávání návrhových přestupků zatím není do detailu definováno, legitimní změnou zřejmě bude již dříve zvažovaná možnost vést řízení o „návrhovém“ přestupku z moci úřední tehdy, kdy je osobou postiženou přestupkem nezletilý, resp. dítě, jehož zájmy mohou být v konfliktu se zájmy zákonných zástupců. Tento problém částečně řeší úprava institutu osob zúčastněných na řízení, bude však třeba důkladně promyslet všechny varianty konfliktu zájmů, aby byl zájem dítěte v souladu s Úmluvou o právech dítěte⁴²⁾ vždy ochráněn. Explicitní výčet procesních práv zákonného zástupce obviněného a orgánu sociálně-právní ochrany dětí pak sice vede k vyšší administrativní náročnosti řízení oproti nynějšímu stavu, s ohledem na práva dítěte vyplývající z mezinárodních závazků však proti tomu lze stěží cokoliv namítat⁴³⁾. Nedořešenou otázkou však do určité míry zůstává možnost projednání přestupku mladistvého v blokovém řízení, které ne vždy plně respektuje práva dítěte i zájem na zapojení dalších subjektů (zákonný zástupce, orgán sociálně-právní ochrany dětí) do řešení přestupků, které nejsou jen bagatelním porušením zákona, ale třeba už projevem nežádoucího asociálního jednání hodného dalších forem intervence.

Řízení o přestupku

Samotný proces řešení přestupku začíná jeho oznámením. Návrh zde v zásadě přebírá dosavadní úpravu § 58 PřesZ, byť ji poněkud zjednodušuje. Z důvodů, které nebyly objasněny, naopak nijak neupravuje oznamování přestupků ze

³⁹⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2006, č. j. 5 As 37/2005 – 42, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 9 As 42/2010 – 49.

⁴⁰⁾ A to dokonce i na adresu ohlašovny, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011, č. j. 2 As 28/2011 – 131.

⁴¹⁾ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2013, č. j. 57 A 80/2010 – 87, byť otázkou je zatím výsledek řízení o kasační stížnosti.

⁴²⁾ Srovnej čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

⁴³⁾ Srovnej mj. čl. 40 odst. 2 písm. b) bod ii) a iii) Úmluvy o právech dítěte.

strany občanů (což jistě nebude problém případně doplnit⁴⁴⁾). Předmětem dalších diskuzí jistě bude ještě rozsah povinnosti Policie ČR „předšetřovat“ oznamované přestupky⁴⁵⁾, kde se střetává zájem správních orgánů na co nejvyšší kvalitě podkladu pro zahájení řízení o přestupku (umožňujícím pokud možno bezproblémové využívání příkazního řízení nebo alespoň orientace v oznámené věci pro účely volby procesní strategie, určení okruhu účastníků a svědků, jakož i důkazů, které mají být provedeny), se zájmem na efektivitě činnosti Policie ČR a zbytečném nezdvojování úředních úkonů, potažmo neobtěžování dotčených osob. Spory lze očekávat i stran vymezení povinnosti Policie ČR k součinnosti, resp. k prověřování oznámení o přestupku, a k dodatečnému doplňování podkladů potřebných pro zahájení či vedení řízení.

Po oznámení přestupku následuje fáze posuzování, zda má být vůbec řízení zahájeno nebo se věc odloží. Návrh opět v zásadě vychází ze stávající úpravy, kdy upravuje situace, kdy se věc odloží vždy, a situace, kdy oznámení „lze“ odložit. Žádoucí novinkou je zavedení zvláštního odkládacího důvodu týkajícího se návrhových přestupků, konkrétně situací, kdy návrh nebyl podán, byl podán opožděně nebo byl podán osobou neoprávněnou k podání návrhu. Nadále by tak již nemělo docházet ke směšování těchto případů s odložením věci z ne zcela přiléhavého důvodu, že „došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku“⁴⁶⁾. I s ohledem na závěry Nejvyššího správního soudu⁴⁷⁾ a Veřejného ochránce práv⁴⁸⁾ by však bylo žádoucí konkrétněji upravit doručování usnesení o odložení věci, zejména v případě odložení opožděného návrhu na projednání přestupku, příp. návrhu podaného osobou zjevně neoprávněnou (ale i případy přestupků se škodou na majetku, potažmo všech přestupků oznámených občany). Návrh zřejmě rozlišuje mezi usnesením o odložení věci pouze poznamenaným do spisu, a odložením ostatními, které se patrně mají doručovat, otázkou je však komu – tedy zda pouze osobě, jíž se oznámení týká jako podezřelého, zda i poškozenému a zda i navrhovateli, který by měl mít možnost nechat přezkoumat, zda k odložení došlo v souladu se zákonem⁴⁹⁾. Speciální úprava se zde jeví být nutná, neboť správní řád neupravuje odložení podnětu k zahájení řízení z moci úřední, a odkládání nepřipustných žádostí (§ 43 správního řádu) se týká zcela odlišného okruhu věcí, než které jsou řešeny v případě přestupků. Jde-li pak o okruh osob, jimž má být doručováno, nelze vycházet z okruhu účastníků řízení, neboť to ještě není zahájeno, a osoby, jimž může být záhodno odložení oznámit, nemusí být totožné se sub-

⁴⁴⁾ A navázat tak na § 67 odst. 2 a 4 PřesZ, byť se může jevit jako postačující úprava § 42 správního řádu.

⁴⁵⁾ Viz § 58 odst. 2 PřesZ.

⁴⁶⁾ Viz § 66 odst. 3 písm. a) PřesZ.

⁴⁷⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008 – 35 (č. 1949/2009 Sb. NSS), příp. též příspěvek: POTMĚŠIL, J. Sporné přestupkové judikáty NSS I. *blog Jiné právo* 21. 6. 2010. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/06/jan-potmesil-sporne-prestupkove.html> [online] [30. 11. 2013].

⁴⁸⁾ Viz Závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 30. 11. 2012, sp. zn. 1483/2012/VOP/IK.

⁴⁹⁾ Viz poznámku 47.

jekty, které se později mohou stát účastníky řízení (typicky oznamovatel). Jde-li pak o odkládání přestupků osob, které ještě s ohledem na věk nejsou odpovědné, jeví se jako vhodnější vyrozumívat orgán sociálně-právní ochrany dětí a zákonné zástupce o všech odloženích, nikoliv jen o případech zvláště závažných přestupků – těch bude jen menšina, přitom i případy šikany, krádeží, týrání zvířat a jiných objektivně závažných protispolečenských jednání signalizujících problém v životě dítěte si zaslouhují pozornost rodičů a orgánů ochrany dítěte.

Teprve po posouzení podmínek odložení věci (anebo možnosti postoupení věci jinému orgánu) přichází na řadu zahájení řízení, resp. meritorní řešení věci. Jde-li o zahájení řízení z moci úřední, návrh oproti dosavadní úpravě „navíc“ upravuje okamžik zahájení řízení, jde-li o řízení proti více obviněným, dále je podrobněji specifikován obsah „obvinění“, jakož i povinnost vždy seznámit obviněného se změnou vymezení skutku, pro nějž je vedeno řízení. Všechny tyto „inovace“ lze přivítat. Návrhové řízení nedoznává zásadních změn, oslyšeny tak zůstaly hlasy volající po zásadní modifikaci tohoto typu řízení (např. podmínění vedení řízení pouhým souhlasem osoby postižené přestupkem). Na druhé straně je asi i nadále žádoucí, aby zahájení řízení zůstalo v dispozici postižené osoby, a to i pokud jde o okruh jednání, která mají být projednávána, byť formulace návrhu i dodržení lhůty pro podání návrhu není pro navrhovatele vždy snadné⁵⁰⁾.

Jde-li o úpravu společného řízení, návrh dílem navazuje na stávající úpravu a dílem reaguje na potřeby praxe. Jedná se zejména o problém „přibírání“ dalších přestupků do již zahájeného řízení, které mohou teoreticky vést i k „nekonečnému řízení“, v němž „nejstarší“ přestupky postupně prekludují⁵¹⁾; tento problém byl jen částečně vyřešen u přestupků dopravních⁵²⁾. Nadále by mělo být vedeno společné řízení jen o skutcích pachatele spáchaných před zahájením konkrétního řízení. Rozšířena je i možnost vyloučení určitého skutku do samostatného řízení (doposud bylo možno vyloučit jen věc jednoho z pachatelů společného řízení o přestupcích více pachatelů). Otázkou však je, jak naložit s aplikací zásady absorpční a jak řešit otázku hrazení nákladů řízení, dojde-li k vyloučení jednoho z více skutků téhož pachatele⁵³⁾.

Zásadní změny nepřináší úprava příkazního řízení, polemizovat lze jen s vyloučením možnosti uložit příkazem sankci zákazu činnosti. A to tím spíše,

⁵⁰⁾ V praxi např. bývá problém i s pochopením pojmu „postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“, za který navrhovatelé považují Policii ČR vždy, nikoliv jen tehdy, kdy byly vedeny úkony trestního řízení (k tématu viz text: POTMĚŠIL, J. *Lhůta pro podání návrhu na projednání přestupku a „postoupení věci orgánem činným v trestním řízení“*. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.cz/2012/01/lhuta-pro-podani-navrhu-na-projednani.html> [online] [30. 11. 2013]). Tento pro veřejnost obtížně srozumitelný pojem, který je předmětem častých výkladových omylů laiků (a projevuje se opožděným podáváním návrhů na projednání přestupku), však návrh zachovává.

⁵¹⁾ K tématu viz polemiku s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62, v textu: POTMĚŠIL, J. *Sporné přestupkové judikáty NSS II. blog Jiné právo* 27. 6. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/06/jan-potmesil-sporne-prestupkove-27.html> [online] [30. 11. 2013].

⁵²⁾ Viz § 57 odst. 3 PřesZ.

⁵³⁾ Srovnej závěry judikátu uvedeného ob poznámku výše a navazující diskuzi.

pokud nadále nemá být možné doručit příkaz fikcí (tj. – o uložení sankce by se měl pachatel vždy dozvědět). Takovéto řešení se nejvíce jeví být vhodné, zejména s ohledem na množství dopravních přestupků, o jejichž spáchání není pochyb, ovšem jen z důvodu nemožnosti uložit zákaz činnosti příkazem je vedeno nezkrácené řízení, což vede ke zbytečné zátěži správních orgánů i obviněných.

Jde-li o blokové řízení, návrh je nově sblíží se s úpravou bloku vydaného na místě dle § 150 odst. 5 správního řádu. Napevno je (zřejmě s ohledem na judikaturu⁵⁴⁾) určen okamžik nabytí právní moci bloku/příkazu, který je svázán s podpisem obviněného. Diskutabilní je výslovná deklarace nemožnosti obnovy řízení, pokud Nejvyšší správní soud vyslovil možnost obnovy v případě, že obviněný neudělil souhlas s vyřízením věci blokem⁵⁵⁾. Nakolik se nová úprava blokového řízení osvědčí, závisí především na tom, jaké budou náležitosti příkazových bloků, tedy zda oproti nynějšímu stavu nevzrostou nároky na znění „výroku“ rozhodnutí, což se již nyní promítá do množství opravných či zrušujících rozhodnutí Policie ČR vydávaných v přezkumném řízení a okruhu námitek, jimiž pachatelé zejména dopravních přestupků zpochybňují zákonnost bloku. V zásadě však lze i tuto změnu akceptovat.⁵⁶⁾

Jde-li o průběh nezkráceného řízení, lze jednoznačně uvítat fakultativnost nařízení ústního jednání, která zatím platila jen pro správní delikty podnikatelů; na požádání obviněného se však ústní jednání nařídí vždy, čímž je šetřeno jeho právo na ústní projednání věci. S ústním jednáním souvisí problematika výslechu účastníků řízení a svědků. Kladně lze hodnotit výslovné zakotvení práva účastníků klást otázky sobě navzájem a dále svědkům a znalcům; za neobratné až nešťastné však lze označit zařazení pravidla, že dotazovaná osoba není povinna odpovídat. Mělo by být spíše na správním orgánu, zda bude žádat zodpovězení otázky či nikoliv (zejména nesměruje-li k věci, ale cílem je např. jen denuncovat nebo šikanovat dotazovanou osobu). Možnost odepření odpovědi zároveň může být v kolizi s povinnostmi svědka, tedy pravdivě vypovídat a nic nezamlčet. Jde-li pak o „novou“ možnost provedení důkazu výpovědí obviněného, nejedná se o žádnou novinku, ale spíše o standardní důkazní prostředek. Dále pokud už návrh výslovně upravuje výpověď obviněného (a podmínky odepření výpovědi), měl by se zabývat i výpovědí poškozeného a zejména navrhovatele, je-li výpověď poškozeného důležitá pro posouzení nároku na náhradu škody a výpověď navrhovatele je klíčová v řízení o návrhových přestupcích.

Pro vedení řízení o přestupku jsou důležité i zajišťovací prostředky, jejichž většinu upravuje správní řád. Návrh speciálně upravuje záruku za splnění povinnosti, zákaz výmazu z obchodního rejstříku či jiné evidence a přerušení řízení.

⁵⁴⁾ Z poslední doby viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 9 As 53/2013 – 24.

⁵⁵⁾ Viz unesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010 – 65 (č. 2838/2013 Sb. NSS).

⁵⁶⁾ Za nedopatření návrhu lze označit stanovení horní hranice pokuty, již lze uložit mladistvému (5.000 Kč) příkazovým blokem, je-li v obecných ustanoveních tato hranice obecně nižší (2.000 Kč).

Jde-li o záruku (eventuálně „kauci“), návrh by měl jednoznačně určit, že záruku lze žádat již ve stadiu zjišťování podezření o přestupku, neboť někdy jde nejen o první, ale i o poslední moment, kdy je orgán veřejné moci s pachatelem v kontaktu. To je důležité i v případě jinak nepostižitelných pachatelů přestupků, kteří si obvykle z pokut nic nedělají (ani exekutor na ně nedosáhne), ovšem vždy mají nějaký majetek, na němž jim záleží a který mají při sobě. Vynutitelná možnost požadovat záruku (kauci) již ve stadiu zjištění přestupku by tak mohla být cestou, jak „nepostižitelnost“ některých pachatelů ze strany veřejné moci poněkud oslabit. K přerušení řízení lze krátce uvést, že zřejmě nepůjde o příliš praktický institut, zejména má-li jít o přerušení řízení z důvodu nepřičetnosti pachatele, která nastala až po spáchání skutku, s ohledem na nároky (zejména znaleckého) zjišťování existence duševní poruchy. Zřejmá pak není opodstatněnost okruhu důvodů, pro něž by mělo být řízení přerušováno na žádost navrhovatele.

Rozhodnutí o přestupku

Není-li vyslovena vina, řízení se zastavuje. Návrh vychází při formulaci zastavovacích důvodů ze stávající úpravy, novinkou je tak pouze zastavení řízení z důvodu, že je v řízení vedeném z moci úřední zjištěno, že se jedná o návrhový přestupek (doposud bylo nutno řízení zastavit dle správního řádu, tj. z důvodu, že odpadl důvod řízení, jakkoliv nejde o důvod nejpřílehlavější). Za velmi zvláštní však lze označit druhý nově zakotvený zastavovací důvod, a to ten, že v návrhovém řízení se nepodařilo zjistit, kdo je podezřelým z přestupku. Domníváme se, že určení identity obviněného je *conditio sine qua non* řádného zahájení a vedení řízení, a v případě, že je podán neúplný návrh na projednání přestupku, kde chybí identifikace obviněného (a ani v součinnosti se správním orgánem se ji nepodaří určit), mělo by být řízení zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu, že nebyly odstraněny vady žádosti bránící v pokračování řízení. Má-li však návrh za cíl odstranit nutnost uchylovat se v některých případech zastavení návrhového řízení k postupu dle cit. ustanovení správního řádu, tedy nejsou-li odstraněny podstatné vady návrhu, mělo by být do zmíněného zastavovacího důvodu zahrnuto neodstranění všech (tedy jakýchkoliv) podstatných vad návrhu, nikoliv jen absence určení identity obviněného.

Za nadbytečnou lze považovat navrženou normu zakotvující nutnost vyrozumět zákonného zástupce a orgán sociálně-právní ochrany dětí, je-li zastaveno řízení o zvláště závažném přestupku mladistvého, pokud se uvedené subjekty již zúčastňují na přestupkovém řízení a je jim i doručováno rozhodnutí o přestupku.

Zcela novým institutem je odklon, umožňující vyřízení věci schválením narovnání, proti čemuž zřejmě nelze nic namítat. Není však zcela zřejmé, zda lze odklon využít u všech přestupků, tedy jak u přestupků, kde figuruje poškozený nebo navrhovatel, tak i u přestupků bez poškozeného. Skepticky pak lze nahlížet na míru ochoty správních orgánů k odklonu, bude-li zřejmě jednodušší standardně rozhodnout o vině.

Jde-li o výrok rozhodnutí o přestupku, jímž se vyslovuje vina, přináší návrh

jen mírné zpřesnění stávající úpravy⁵⁷⁾. Určitou komplikací pro správní orgány může být požadavek na vyslovení zavinění, myšleno zřejmě formy zavinění, neboť doposud tak bylo v praxi činěno zásadně jen u přestupků spáchaných úmyslně, zatímco tam, kde postačuje zavinění z nedbalosti (např. rušení nočního klidu) se forma zavinění neuváděla. Nový požadavek tak může přispět ke zvýšení nároků na dokazování, resp. argumentaci správního orgánu, a tím i ke zvýšení rizika chyb.

Řízení o náhradě škody rovněž vychází z nynější úpravy, novinkou je však možnost rozhodnout jen o části nároku na náhradu škody. Jde zřejmě částečně o reakci na judikaturu, která již v rozporu s dosavadní praxí připustila možnost rozhodnout alespoň o jednom z více dílčích nároků⁵⁸⁾. Zřejmě jde ale i o reflexi požadavků praxe, kdy se často mohlo jevit jako nepružné až nepochopitelné, pokud byl poškozený se svým (třeba i přemrštěným) nárokem na náhradu škody odkazován na soud, byť o oprávněnosti části nároku nebylo pochyb. Spolu se zdůrazněním absence nutnosti detailně ověřovat oprávněnost vzneseného nároku, vedlo-li by to k průtahům v řízení, a časovým omezením možnosti uplatnit nárok na náhradu škody, by nemělo dojít ani ke zvýšení administrativní zátěže na straně správních orgánů.

Úprava náhrady nákladů řízení se rovněž zásadně neodchyluje od dosavadní praxe. Uvítat lze změnu spočívající v absenci povinnosti navrhovatele hradit náklady řízení, pokud se spáchání přestupku neprokázalo. Na jedné straně je riziko placení nákladů vítanou hrozbou, jíž může správní orgán odrazovat potenciální navrhovatele od podání návrhu na projednání přestupku (je-li hrozba náklady účinná, správnímu orgánu „ubude práce“), na druhé straně existuje mnoho případů, kdy povinnost hradit náklady je oprávněně vnímána jako nespravedlivá. Jde např. o případy domácího násilí, které se obtížně prokazuje a jediným „potrestaným“ je nakonec oběť přestupku, k velké radosti pachatele; může jít ale i o řadu dalších situací (třeba projednávání urážek policistů), kdy je za „neschopnost“ státu prokázat a potrestat protiprávní jednání nakonec poškozen sám navrhovatel (většina navrhovatelů navíc nerozlišuje mezi sankcí a povinností hradit náklady, a stěžuje si, že „pokutu“ nakonec dostali oni, tedy za podání návrhu, nikoliv pachatel, za protiprávní jednání). Navržená změna oproti nynějšímu stavu jistě bude ještě předmětem diskuzí, neboť vedle odrazujícího účinku povinnosti platit náklady řízení pro případ neprokázání přestupku je tato povinnost vítána správními orgány ještě v případech, kdy byl navrhovatel kvalifikován jako „kverulant“, který jen obtěžuje s hloupostmi, a správní orgán tak má v případě zastavení řízení pro neprokázání přestupku alespoň možnost mu toto obtěžování „vrátit“, tedy dosáhnout alespoň mírné satisfakce po nepříjemném či zbytečném řízení.

⁵⁷⁾ I bez stávajícího § 77 PřesZ postačuje § 68 odst. 2 správního řádu, s nímž bylo nutno v řízení o správních deliktech podnikatelů vystačit, jakkoliv byly náležitosti výroku o jiném správním deliktu než přestupku konkretizovány i judikaturou, viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73 (č. 1546/2008 Sb. NSS).

⁵⁸⁾ Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 16/2011 – 106.

Návrh již speciálně neupravuje možnost částečného nebo plného upuštění od povinnosti hradit náklady řízení, zřejmě s ohledem na víceméně duplicitní úpravu § 79 odst. 5 správního řádu; ta však vyžaduje vyšší aktivitu účastníka řízení, který musí o snížení (které zřejmě může být nejen částečné, ale i plné) požádat. To ale může být omezující v případě, kdy správní orgán hodlá snížit náhradu nákladů řízení i bez žádosti účastníka.

Návrh nově výslovně deklaruje, že povinnost nahradit náklady řízení nelze uložit v příkazním řízení. To má s ohledem na rozšíření pojmu přestupku význam pro rozhodování o přestupcích podnikatelů, kde doposud převažoval názor, že z důvodu opomenutí obdobné výslovné deklarace ve správním řádu se povinnost hradit náklady řízení vztahuje i na správní delikty podnikatelů vyřízené v příkazním řízení (ač se lze inspirovat analogií s řízením o přestupku a příkaz je prvním úkonem v řízení, tzn. žádné řízení, které by zasluhovalo „proplatit“ pachatelem, nebželo).

Za problematickou z hlediska praxe pak lze považovat novinku v podobě povinnosti obviněného hradit poškozenému účelně vynaložené náklady spojené s uplatněním nároku na náhradu škody, a to navíc s ohledem na míru úspěšnosti poškozeného, co se uspokojení jím uplatněného nároku týče. Jen málokdy bude poškozený zastoupen advokátem, kde už náklady dosahují citelnějších částek, ale je zároveň sporné, zda k vyčíslení škody např. za ukopnuté zrcátko u auta nebo součet regulačních poplatků za ošetření v nemocnici je třeba právního zástupce. Očekávat lze naopak řadu neopodstatněných či obtížně doložitelných nároků (či alespoň průtahy při jejich prokazování), kdy posouzení a administrace takových nároků přes jejich zpravidla bagatelní výši bude jen zbytečně zdržovat a zatěžovat správní orgán. Proto by bylo nejvhodnější vypuštění této eventuální povinnosti obviněného; přístup pachatele ke kompenzaci škody a nákladům na její vymáhání lze ostatně zohlednit při ukládání sankce, resp. pokuty.

Úprava odvolacích práv účastníků a osob zúčastněných na řízení do značné míry navazuje na dosavadní znění PřesZ, otázkou však může být, zda má mít obviněný i nadále právo odvolat se i do části rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení uložené návrhovateli (časté při snížení nákladů). Novinkou je výslovně zakotvené právo obviněného uvádět v odvolání nové skutečnosti nebo důkazy, reflektující zřejmě judikaturu deklarující neaplikovatelnost zásady koncentrace řízení v řízení o přestupcích, resp. správních deliktech⁵⁹⁾. Na to navazuje korespondující oprávnění ostatních účastníků řízení k těmto novým skutečnostem nebo důkazům rovněž uvádět novoty, což lze považovat za legitimní projev „rovnosti zbraní“. S přihlédnutím k obdobné úpravě § 88 odst. 2 správního řádu pak návrh zakotvuje zastavení řízení (a zrušení vydaného rozhodnutí) z důvodu pozbytí podkladu řízení z důvodu nezpůsobilosti pachatele být subjektem přestupku, z důvodu jeho smrti, zániku či prekluze nebo z důvodu zpětvzetí návrhu

⁵⁹⁾ Srovnej zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008–15 (č. 1856/2009 Sb. NSS), a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012 – 23 (č. 2786/2013 Sb. NSS).

na projednání přestupku. V případě postupu zohledňujícím zásadu *beneficium cohesionis* zatím není úplně jasné, zda se tak bude dít i v případě absence odvolání podaného ostatními účastníky řízení, jako by odvolání bylo podáno, nebo bude nutno jít cestou přezkumného řízení jako doposud.

Zvláštní část a změnový zákon

Převedení úpravy většiny přestupků, odvětvově souvisejících se zvláštními zákony, je pouze logickým vyústěním již dlouhodobého „vyprazdňování“ zvláštní části zákona o přestupcích, v níž mají být nadále zakotveny pouze některé skutkové podstaty přestupků proti pořádku ve státní správě, přestupky proti pořádku v územní samosprávě a především přestupků nejčastěji páchaných, ale zároveň nezařaditelných do zvláštních předpisů, tedy přestupků proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku.

Nově má být zavedena samostatná skutková podstata maření vykazání, neboť nyní lze jako přestupek postihnout pouze maření „policejního vykazání“ (coby neuposlechnutí výzvy úřední osoby⁶⁰⁾, nikoliv už vykazání „soudního“, nejedná-li se o trestný čin⁶¹⁾. Za zvážení stojí i reformulace skutkové podstaty přestupku vzbuzení veřejného pohoršení tak, aby bylo možno postihnout i jednání, k němuž dojde na veřejnosti a je objektivně pohoršlivé, avšak není reálné zastihnout dostatečný počet pohoršených, kteří by byli ochotni vypovídat jako pohoršení svědkové. S ohledem na výklad podaný judikaturou je totiž (vyjma blokového řízení) postih daného přestupu takřka nemožný⁶²⁾. K zamyšlení je i rozšíření stávající skutkové podstaty přestupku křivého vysvětlení tak, aby bylo postižitelné podávání nepravdivých informací nejen v rámci vysvětlení o trestném činu, ale i v rámci podání vysvětlení dle zákona o přestupcích, zákona o Policii ČR a zákona o obecní policii, resp. při podání vysvětlení o jiném veřejnoprávním deliktu, než trestném činu, kdy je lhaní či zatajování informací dle stávající úpravy nepostižitelné.

Téměř nadlidským úkolem pak bude novelizace více než 100 zvláštních zákonů, zakotvujících odvětvově přestupky nebo jiné správní delikty tak, aby byly kompatibilní s obecným zákonem o přestupcích a řízení o nich. Návrhy na úpravy těchto předpisů přesahují účel tohoto textu, zmiňme proto alespoň několik doplnění, které by bylo vhodné provést v obecném procesním předpisu, jímž je správní řád, jakkoliv navrhované změny formálně přesahují cíl nově upravit (pouze) hmotněprávní a dále speciální procesní úpravu správního trestání.

Především by bylo třeba upravit ustanovení § 62 odst. 1 písm. a) správního řádu tak, aby k možnosti „vyvléci se“ z povinnosti dostavit se k ústnímu jednání nadále

⁶⁰⁾ § 47 odst. 1 písm. a) PřesZ; srovnej též text: POTMĚŠIL, J. *Maření vykazání jako přestupek neuposlechnutí výzvy úřední osoby*. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.cz/2011/08/kvalifikace-mareni-vykazani-jako.html> [online] [30. 11. 2013].

⁶¹⁾ Rozhodnutí soudu skutečně nelze považovat za „výzvu úřední osoby“.

⁶²⁾ Viz závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 2 As 69/2003 – 50 (č. 216/2004 Sb. NSS).

nepostačovala pouze „omluva prostá“⁶³⁾, ale tato omluva musela být „náležitá“, obdobně jako např. v § 60 odst. 1 správního řádu nebo v § 74 odst. 1 PřesZ⁶⁴⁾. Dále by bylo vhodné zakotvit i na úrovni obecného správního řízení právo účastníků řízení klást otázky svědkům (příp. též dalším účastníkům), jak tomu bylo za účinnosti „starého“ správního řádu⁶⁵⁾. A konečně by bylo vhodné doplnit zpět sankci za odpírání svědecké výpovědi, na niž „nový“ správní řád nepamatuje⁶⁶⁾, kdy takovéto jednání (resp. spíše nekonání) lze teoreticky postihovat až jako neuposlechnutí pokynu správního orgánu dle § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, vyzve-li tento k výpovědi (pro zákonný podklad k výzvě viz § 55 odst. 1 správního řádu). Naznačené nedostatky, ne-li mezery, správního řádu totiž mají přímý negativní dopad na efektivitu vedení řízení o přestupcích, resp. správních deliktech.

Registr přestupků

Jde-li o stále odkládané zřízení registru přestupků, je třeba s politováním konstatovat, že úvahy o jeho zřízení se na politické úrovni periodicky objevují bohužel jen spolu s populistickými návrhy na zpřísnění přestupkové recidivy, zahrnující eventuálně i její trestní postih. Tyto okolnosti pak vedou k tomu, že alespoň částí akademické sféry je možnost zřízení registru přestupku vnímána s nedůvěrou, přinejmenším pak s rezervovaností. Naposledy to bylo zřejmé v souvislosti s přípravou (nakonec nerealizované) novely zákona o přestupcích a novely zákona o rejstříku trestů, kde se pozornost odborníků soustředila více na politické konotace předkládaného návrhu, jakkoliv již značně okleštěného od původních ambiciózních nápadů na novelizaci trestního zákoníku či (nakonec opuštěného) drakonického zvyšování pokut v případě opakování přestupku, nikoliv už na objektivní přínosy takovéto centrální evidence (bez posouzení, zda by ke zpřísnění recidivy reálně došlo – spíše nikoliv). Nedůvěřivé tendence se promítají i do postojů části administrativního aparátu dotčených ministerstev, kdy je (dle názoru autora) zástupně argumentováno např. rizikem finančních nároků na zřízení nebo další případný rozvoj registru.

I nadále se domnívám, že zřízení registru je žádoucí a účelné, už jen pro posouzení osobnosti pachatele, tedy zohlednění, zda je prvopachatelem či naopak notorickým přestupcem. Nyní správní orgány vycházejí jen z vlastních evidencí, což vede k přísnějšímu nahlížení na „usedlého“ přestupce, oproti pachatelům, kteří se protiprávně realizují „napříč“ správními obvody a v místě trvalého pobytu třeba žádný záznam nemají. S recidivou jako přítěžující okolností počítá i nynější návrh věcného záměru nového zákona o přestupcích, kdy je třeba zdůraznit, že lze stěž

⁶³⁾ Srovnej JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. C. H. Beck, Praha 2013, s. 285.

⁶⁴⁾ Z praxe lze uvést i případy, kdy se obviněný osobně dostaví ke správnímu orgánu, sdělí, že se „omlouvá“, a odejde s tím, že zároveň trvá na konání ústního jednání za své účasti.

⁶⁵⁾ Viz § 33 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.

⁶⁶⁾ Porovnej s § 45 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.

objektivně posuzovat určitý jev, neexistují-li k němu úplné záznamy. Záznamy o „přestupkové aktivitě“ jsou potřebné i pro orgány činné v trestním řízení, které adresují správním orgánům stovky tzv. žádostí o pověst, kdy reakce na ně, obsahující v drtivé většině jen výpis z lokální přestupkové kartotéky, mají jen velmi pochybnou vypovídací hodnotu, nemapují-li aktivitu podezřelého komplexně, ale jen pohledem jednoho ze stovek správních obvodů, kde jsou přestupky projednávány. Zřízení centrální přestupkové evidence by tak mohlo celou jednu agendu, tedy agendu „pověstí“ odbourat, při podstatném zvýšení kvality informací nejen pro policii a soudy. Přesné údaje o spáchaných přestupcích jsou dále nezbytné pro ověřování tzv. spolehlivosti dle zvláštních zákonů (např. jde-li o žadatele o zbrojní průkaz, o uchazeče o místo strážníka městské policie apod.).⁶⁷⁾

Není třeba složitě řešit postih recidivy, např. zvyšováním rozmezí pro ukládání pokut, neboť stávající úprava je dostatečná a umožňuje rozlišovat závažnost toho kterého deliktu. Aby však správní orgán rozhodoval se znalostí věci i osoby pachatele, je naopak třeba prosté existence centrálního registru přestupků, který může mít využití i pro další účely, jak už bylo výše naznačeno. Jinými slovy – neřešme recidivu a jen pro tento účel zřizovanou úzkou evidenci vybraných přestupků, ale zaveďme pokud možno plošnou evidenci bez zostřené kriminalizace recidivy, potažmo velkých gest typu „zatočíme s recidivisty“. Evidence správních deliktů existují i v jiných evropských zemích, aniž by to mělo negativní důsledky na efektivitu projednávání přestupků, a již nyní jsou ostatně evidovány „bodované“ dopravní přestupky. Snad se tentokrát po více jak 10 letech diskuzí, bez vzedmutých emocí z té či oné strany, podaří centrální registr přestupků konečně zrealizovat.

Slovo na konec

Na samý závěr lze zhodnotit návrh věcného záměru nového zákona o přestupcích v zásadě kladně a optimisticky, jakkoliv přinese mírně zvýšené nároky na kvalitu rozhodování, resp. na erudici oprávněných úředních osob, které budou se zákonem pracovat. To by však mělo být kompenzováno dílčí centralizací soustavy správních orgánů, věcně příslušných k projednávání přestupků. Na straně všech orgánů veřejné moci, které mají pravomoc ke správnímu trestání podnikatelů, by mělo odpadnout tápání na pomezí správního řádu, trestního práva a judikatury, a v jejich praxi by mělo dojít ke sjednocení procesní praxe. Přejme si, aby se tento pokus o reformu správního trestání konečně podařil a po létech práce a diskuzí jsme vstoupili do etapy správního trestání prosté chaosu, arbitrárních výjimek, zvláštních úprav či naopak mezer v zákonech, a nový zákon o přestupcích se osvědčil a naplnil naše očekávání.

⁶⁷⁾ V podrobnostech k účelu a přínosům registru přestupků viz text: POTMĚŠIL, J. *Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků*. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.cz/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html> [online] [30. 11. 2013].

Shrnutí:

Článek shrnuje poznámky k návrhu věcného záměru nového zákona o přestupcích, který se má vztahovat nejen na přestupky fyzických osob, ale i správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících. Autor sleduje návrh v jeho logické posloupnosti, tedy od základů odpovědnosti za přestupek, přes podmínky řízení o přestupku, k samotnému vedení řízení a způsobům rozhodování o přestupku, až po úpravu jednotlivých přestupků. Autor si všímá změn a vylepšení, která návrh přináší oproti stávající úpravě, jakož i možných důsledků některých sporných norem či nedostatků, a nabízí vlastní návrhy řešení.

Summary:

The Article summarizes comments on a proposal of a subject-matter of the new Administrative Infractions Act, which shall include not only administrative infractions of natural persons but also administrative delicts of legal persons and natural persons - businessmen. The author follows logic of the proposal, i. e. base of liability for an administrative infraction, conditions of the proceedings, management of the proceedings and means of decision making related to an administrative infraction as well as provisions regulating particular administrative infractions. The author notices changes and improvements introduced by the proposal in comparison to the current legislation as well as possible consequences of certain debatable provisions or defects, while offering own solutions.