

## **N á v r h**

# **Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)**

## **A) Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace**

### **1. Důvod předložení a cíle**

#### **1.1 Název**

Návrh věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

#### **1.2 Definice problému**

Pro definici problému, který je předmětem hodnocení dopadů navrhované úpravy, je nejprve nutné stručně nastínit existující situaci, z níž potřeba regulace přímo vychází a která je obecným východiskem pro další hodnocení.

Podle stávající právní úpravy je porušení povinností stanovených k zajištění výkonu veřejné správy nebo k ochraně jiných společenských zájmů a hodnot (majetek, osobnost člověka, apod.) postihováno správními orgány jako přestupek nebo jiný správní delikt, popřípadě jsou uvedené hodnoty chráněny nástroji trestního nebo občanského práva hmotného, což ale není nadále předmětem hodnocení dopadů navrhované právní úpravy. Právní úprava přestupků je obsažena především v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon je v zásadě úplnou kodifikací obecné části přestupkového práva. Dále jsou skutkové podstaty přestupků a sankce<sup>1</sup> za ně obsaženy v množství různých jiných zákonů upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích (dále jen „jiný zákon“)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sankce je část právní normy, v níž je stanovena újma (postih) za porušení právních povinností, stanovených v dispozici právní normy. Dispozice, tj. vlastní pravidlo chování, je jádrem normy. V dispozici nalezneme z hlediska normotvůrce příkaz, zákaz, dovolení a z hlediska adresáta oprávnění a povinnost. Dispozice nemůže u normy absentovat, jinak by ztrácela smysl (k tomu srov. Gerloch, Aleš. Teorie práva, 3. rozšířené vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň: 2004, str. 38).

<sup>2</sup> Pro ilustraci lze uvést např. zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat (plemenářský zákon), zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákon 378/2007 Sb., o léčivech, atd. Počet těchto jiných zákonů se neustále zvyšuje.

Pokud není protiprávní čin v jiných zákonech výslovně označen jako přestupek, jedná se o jiný správní delikt (vizte zejména § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Jiné správní delikty zahrnují rozsáhlou skupinu různorodých protiprávních činů, které lze členit z různých hledisek. Jejich skutkové podstaty jsou obsaženy v početné řadě jiných zákonů.

Jiné správní delikty postrádají obecnou úpravu (to znamená, že pro ně neexistuje právní předpis upravující podmínky odpovědnosti, jako tomu je v případech přestupků). Právní úprava jiných správních deliktů v jednotlivých jiných zákonech neobsahuje všechny potřebné hmotněprávní instituty (např. předpoklady deliktní způsobilosti, okolnosti vylučující protiprávnost, důvody zániku odpovědnosti za správní delikt). Chybějící hmotněprávní instituty vyvolávají v praxi vážné problémy při aplikaci jednotlivých skutkových podstat. Jedním z řešení je využití analogie<sup>3</sup> zákona č. 200/1990 Sb., popřípadě analogie trestního práva hmotného – k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2011, sp. zn. 8 As 82/2010-55 (*„Správní orgán je při rozhodování o výši sankce (ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) za přestupek (zde za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích) povinen hodnotit, zda není při přihlédnutí k pachateli dříve uloženým trestům možné využít analogicky institut trestního práva zahlazení odsouzení.“*); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008, sp. zn. 1 As 27/2008 – 67 (*„...Nejvyšší správní soud připomíná, že použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 2002, č. j. 7 A 115/2000 - 35, obdobně i rozsudek téhož soudu ze dne 29. 12. 1997, č. j. 6 A 226/95 - 22).“*); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, sp. zn. 8 As 17/2007 – 135 (*„Trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvajících delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujícího formální znaky deliktu.“*); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2009, sp. zn. 8 As 5/2009-80 (*„Při posuzování, zda více správních deliktů bylo spácháno v jednočinném nebo vícečinném souběhu, je nutno vycházet z trestněprávní doktríny.“*); rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. prosince 1997, sp. zn. 6 A 226/95 (*„Užití analogie (zákona nebo práva) v oblasti správního trestání je možné jen omezeně, a to vždy jen ve prospěch delikventa.“*).

---

<sup>3</sup> Analogie je obecným právním institutem, který souvisí s interpretací a aplikací právních norem. Uplatnění tohoto institutu je představováno aplikačně právním řešením skutkových stavů, pro něž platné právo nemá příslušnou právní úpravu, a u nichž se tudíž analogicky použije právní úprava obdobného či obdobných právních stavů. (Srov. Madar, Zdeněk, a kolektiv, Slovník českého práva, 3. vyd., Linde Praha a.s., Praha: 2002, str. 129).

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, ovšem nezahrnuje komplexní úpravu přestupkového řízení, ale upravuje pouze ty procesní instituty, které jsou odůvodněny zvláštní povahou přestupkového řízení (jako zvláštního druhu správního řízení) a které logicky v obecném předpise, tj. zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, chybí nebo jsou upraveny příliš obecně. Jiné zákony, které v sobě obsahují skutkové podstaty přestupků, pak mohou obsahovat také pro ně specifickou dílčí procesní úpravu, kterou se odlišují od zákona 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Mezi zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a jinými zákony, tak opět vzniká subsidiární vztah, což ve své podstatě znamená, že se podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích postupuje vždy, není-li zvláštními předpisy stanoveno jinak.

Jiné správní delikty jsou na rozdíl od přestupků projednávány zásadně v řízení podle správního řádu. Odchyly od správního řádu, které obsahují některé jiné zákony upravující skutkové podstaty správních deliktů, mají charakter jednotlivostí a zdaleka nepostihují zvláštnosti řízení o správním deliktu. Tento stav vede v praxi často k tomu, že se v řízeních o jiných správních deliktech aplikují instituty a zásady, které právní úprava těchto deliktů nezná (např. adhezní řízení neboli řízení o náhradě škody), kdy se použití daných institutů dovozuje právě pomocí výše zmíněné analogie apod. Nutno dodat, že tento postup je v jednotlivých případech mnohdy velmi sporný.<sup>4</sup>

Konkrétně můžeme říci, že z hmotněprávního hlediska (tj. z hlediska obecného vymezení práv a povinností) je hlavním nedostatkem stávající právní úpravy odpovědnosti za jiný správní delikt zejména absence jasného vymezení pojmu správního deliktu (což vyvolává pochybnosti při konstrukci skutkových podstat jiných správních deliktů). Dalším nežádoucím prvkem je absence právní úpravy podmínek odpovědnosti za správní delikt spáchaný právníkem, popř. podnikající fyzickou osobou, a dále neexistence právní úpravy okolností vylučujících protiprávnost, právní úpravy zániku odpovědnosti za správní delikt a právní úpravy sankcí a zásad pro jejich ukládání. Z procesněprávního hlediska je popsán stav odpovědnosti za správní delikt ještě méně uspokojivý, zvláště z toho důvodu, že správní řád dostatečně nereflektuje specifické prvky veřejnoprávního sankčního řízení proti fyzickým a právníkům osobám.

Kromě výše popsaných problémů stávající právní úpravy správní odpovědnosti je nutné rovněž zohlednit vývoj právní úpravy v souvisejících právních předpisech, které se problematiky správní odpovědnosti fyzických a právníků osob dotýkají, a na něž by měla právní úprava správní odpovědnosti taktéž reagovat. Aktuálně se jedná o zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právníků osob

---

<sup>4</sup> K tomu např. srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 880/08 ze dne 28. ledna 2009, které stanoví, že: „Pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (zákaz reformationis in peius). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani z článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“

a řízení proti nim, který s účinností od 1. ledna 2012 zavádí trestní odpovědnost právnických osob. Odpovědnost právnických osob je v tomto předpise založena na zavinění s tím, že zavinění je dovozováno z jednání fyzických osob, jejichž jednání se přičítá právnické osobě. Existuje zde jakýsi kvazi subjektivní odpovědnostní princip (zdánlivě, resp. jakoby subjektivní), označovaný jako tzv. přičitatelnost (srov. § 8 zákona č. 418/2011 Sb.). Takto konstruovanou odpovědnost založenou na přičitatelnosti trestného činu právnické osobě je třeba považovat za zvláštní odpovědnost za zavinění u právnické osoby odlišnou od pojmu viny (zavinění) u fyzické osoby.

### SHRNUTÍ

Stávající právní úprava základů odpovědnosti za přešupek a řízení o přešupcích obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění pozdějších předpisů, je zastaralá, řízení o přešupcích není upraveno dostatečně. Ani právní úprava správni odpovědnosti právnických osob není dostatečná, a to jak z hmotněprávního, tak z procesněprávního hlediska.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění pozdějších předpisů, taktěž nereflektuje vývoj právní úpravy v navazujících nebo souvisejících právních předpisech (a to především v zákoně o trestni odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim a novém trestním zákoníku), a zejména se nevztahuje na správni odpovědnost právnických osob.

Reakci na výše popsané problémy by měl být nový právní předpis, jenž by zajistil jednotnou a komplexní (právní úpravu základů správni odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob doplňující jejich trestni odpovědnost spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění správni odpovědnosti.

## 1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

### 1.3.1 Obecný úvod

Do působnosti správních orgánů spadá uplatňování odpovědnosti za

1. nesplnění povinností uložených právním předpisem upravujícím výkon veřejné správy nebo povinností uložených orgánem veřejné moci na základě takového právního předpisu,

2. méně závažná jednání proti některým společenským zájmům, zejména proti zdraví a cti lidí, majetku nebo pořádku ve věcech veřejných.

K právní úpravě odpovědnosti za přestupek a jiný správní delikt, která je předmětem hodnocení navrhované úpravy, se vztahuje:

- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, (dále jen „Úmluva“),
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „Ústava“),
- Listina základních práv a svobod vyhlášená jako součást ústavního pořádku České republiky č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práv a svobod, (dále jen „Listina“),
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“),
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 200/1990 Sb.“),
- jiné zákony upravující výjimky z působnosti zákona č. 200/1990 Sb.:
  - zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
  - zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
  - zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
  - zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů
  - zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
  - zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů
  - zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
  - zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- jiné zákony, které obsahují skutkové podstaty přestupků,
- jiné zákony, které obsahují skutkové podstaty jiných správních deliktů,
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,

- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim,
- zákon č. 218/2003 Sb., ze dne 25. června 2003 o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů.

Z ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. vyplývá, že přestupky a jiné správní delikty jsou protiprávními činy, které nejsou činy soudně trestnými, a za které ukládají sankce orgány veřejné správy. K tomu je nutno dodat, že pojem „jiný správní delikt“ je některými právními teoretiky v oblasti správního práva vykládán tak, že se vzhledem k tomu, že přestupek může spáchat pouze fyzická osoba, jedná pouze o jiný správní delikt osoby fyzické, a nikoli osoby právnické, popř. podnikající fyzické. Další terminologické nejasnosti plynou též z Ústavy – čl. 27 odst. 3 hovoří o „přestupku“, čl. 65 odst. 1 zmiňuje „přestupek a jiný správní delikt“. Jiný výklad zase vyplývá z § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který zavádí legislativní zkratku „správní delikt“ pro přestupky, kárné nebo disciplinární nebo jiné správní delikty. Zde jsou tedy za „jiné správní delikty“ považovány kromě přestupků a disciplinárních deliktů i ostatní delikty fyzických osob a dále též delikty právnických osob.

Skutkové podstaty trestných činů jsou upraveny ve zvláštní části zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Znaky skutkových podstat přestupků<sup>5</sup> jsou uvedeny v zákoně č. 200/1990 Sb., a dále v jiných zákonech. V zákoně č. 200/1990 Sb. i v jiných zákonech však musí být protiprávní jednání jako přestupek i výslovně označeno.

Skutkové podstaty jiných správních deliktů nejsou ani částečně kodifikovány (tj. nejsou obsaženy v jednom souhrnném zákoně), ale jsou vymezeny v četných jiných zákonech. V některých z nich jsou tyto skutkové podstaty označeny jako správní delikt, v jiných jsou jejich znaky vymezeny bez označení.

V celé řadě dalších jiných zákonů jsou dále vymezeny skutkové podstaty protiprávních činů zvláštního charakteru, které s ohledem na jejich zcela specifické znaky nejsou považovány za jiné správní delikty ve výše uvedeném pojetí. Jedná se o správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a platební delikty.

Jak již bylo výše uvedeno, řízení o přestupcích, resp. o jiných správních deliktech je upraveno především ve správním řádu a v zákoně č. 200/1990 Sb. Některé jiné zákony pak upravují odchylky od řízení podle zákona č. 200/1990 Sb.

---

<sup>5</sup> Jako skutková podstata je označován souhrn typických, základních, právně relevantních znaků určitého právního institutu (zde tedy přestupek). Pokud osoba naplní svým jednáním takové znaky (například spáchá přestupek), naplní skutkovou podstatu, což s sebou přináší právní následky stanovené příslušnou [právní normou](#).

nebo správního řádu, které se týkají zejména příslušnosti správního orgánu, popřípadě subjektivní nebo objektivní lhůty<sup>6</sup> pro zahájení řízení o správním deliktu.

Úmluva stanoví základní požadavky na projednávání tzv. trestních obvinění. Na základě čl. 6 odst. 1 Úmluvy má každý právo, jedná-li se o oprávněnosti jakéhokoliv trestního obvinění proti němu, aby tato záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem, zřízeným zákonem. Pojem „trestní obvinění“ se tak vztahuje i na oblast správní odpovědnosti (tedy odpovědnosti za porušení povinnosti obsažené v normě správního práva), používá se tedy v daleko širším významu než jen v oblastech trestních, vizte rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. června 1976, č. 5100/71 (Engel a další proti Nizozemsku) - k tomu dále srov. část D.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. června 2008, sp. zn. 2 As 9/2008 – 77 výše uvedené potvrdil a dále stanovil, že: „... *Například v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu - Z těchto důvodů - a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod - není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt“.* Ve stejném duchu se nesou **rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, který soustavně vykládá ustanovení čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jako dopadající i na správní právo trestní.** Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva například ve svém rozsudku ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984 (in: <http://echr.coe.int/echr/en/hudoc>), bylo by proti smyslu a účelu uvedeného čl. 6, který zaručuje „každému, kdo je obviněn z trestného činu,“ určitá základní práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby stát mohl z jeho působnosti vyjmout přestupky. Za zmínku jistě stojí, že zatímco anglické znění Úmluvy hovoří o „everyone charged with a criminal offence“, český překlad tento pojem převádí poněkud zavádějícím způsobem jako „každý, kdo je obviněn z trestného činu“. Nicméně původní anglický pojem má širší význam, jak uvádí v citovaném rozsudku Evropský soud pro lidská práva, a může být chápán jako termín zahrnující crimes, délits, i contraventions, tedy slovy české právní terminologie trestné činy i správní delikty.“<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Lhůta subjektivní běží ode dne, kdy se příslušný správní orgán o porušení právní povinnosti dozvěděl, kdy protiprávní jednání zjistil. Lhůta objektivní běží v zásadě ode dne, kdy k protiprávnímu jednání došlo, resp. kdy byl delikt dokonán.

<sup>7</sup> V této souvislosti je vhodné zmínit též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2009, sp. zn. 2 As 17/2009-60, v němž je uvedeno, že: „v sankčním řízení, kterým je i řízení o přestupku, se uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu implikuje povinnost činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak indolence účastníka řízení. Účastník přestupkového řízení zde čelí trestnímu obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publikována pod č. 209/1992 Sb.;... Princip koncentrace řízení, vyplývající z obecné úpravy správního procesu, je tak nutno v rovině obecné konfrontovat s principy, jimiž je ovládáno trestní řízení (lhostejno zda jde o řízení soudní či administrativní) a v rovině zcela konkrétní i s ustanovením § 73 odst. 2 přestupkového zákona. Ten

Listina pak v českém právním řádu zakotvuje právo každého, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Na tomto základě je právní úprava přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy soudem zakotvena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Popřípadě jde-li o rozhodnutí orgánu veřejné správy o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů – u přestupků zejména v případě rozhodnutí o náhradě škody, se postupuje podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

### 1.3.2 Charakteristika právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů

#### 1.3.2.1 Přestupky

Přestupky jsou jedním z druhů správních deliktů. Zákon č. 200/1990 Sb. představuje v zásadě úplnou kodifikaci (tj. systematické sjednocení a upravení právních poměrů nebo sjednocení právních předpisů) obecné části přestupkového práva. Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. V obecné části zákona č. 200/1990 Sb. jsou upraveny především základy odpovědnosti za přestupek. Zákon tak vymezuje pojem přestupku, zavinění a jeho formy, věk a příčetnost jako podmínky deliktní způsobilosti fyzických osob (tj. způsobilosti k protiprávním úkonům), některé okolnosti vylučující protiprávnost (okolnosti, které způsobují, že čin, který se podobá přestupku, není protiprávní a škodlivý pro společnost, a proto není za přestupek považován), důvody zániku odpovědnosti za přestupek; dále je v textu zákona stanoven systém sankcí a ochranných opatření, kritéria pro vyměřování sankcí, možnost upuštění od potrestání i pravidla pro ukládání sankcí při souběhu<sup>8</sup> přestupků. Jsou zde stanovena též některá zvláštní pravidla odpovědnosti mladistvých pachatelů přestupku. Pokud jde o zvláštní část přestupkového práva, je zákon č. 200/1990 Sb. jen částečnou kodifikací skutkových podstat přestupků. Skutkové podstaty jsou v něm systematicky

---

*(jako lex specialis ve vztahu ke správnímu řádu) stanoví, že obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován.“*

<sup>8</sup> Souběhem nazýváme případ, kdy pachatel spáchal dva nebo více přestupků dříve, než byl pro některý z nich uznán vinným.



uspořádané podle druhového objektu<sup>9</sup>. Skutkové podstaty přestupků a sankce za ně jsou obsaženy také v jiných zákonech.

Zákon č. 200/1990 Sb. obsahuje též zvláštní úpravu těch procesních institutů, které je třeba s ohledem na specifika uplatňování správní odpovědnosti upravit odchylně od správního řádu. Stanoví příslušnost správních orgánů k projednávání přestupků, upravuje činnost orgánů veřejné správy před zahájením přestupkového řízení, zahájení řízení (včetně tzv. návrhových přestupků), taxativní výčet účastníků řízení o přestupku, stanoví obligatorní (tj. povinné) ústní jednání v prvoinstančním řízení, vypočítává důvody zastavení řízení, podmínky vedení tzv. adhezního řízení (řízení o náhradě škody), obsahuje také zásadu zákazu reformatio in peius (zásadu zákazu změny k horšímu), a upravuje blokové a příkazní řízení jako formy zkráceného řízení o přestupku.

Lze zhodnotit, že právní úprava přestupků má u nás již dlouholetou tradici, je poměrně jednotně provedena a také teorie správního práva věnuje odpovědnosti za přestupky odpovídající pozornost. Určitými nedostatky však trpí právní úprava přestupkového řízení, která vznikla dávno před účinností správního řádu a dodnes není s tímto zákonem uvedena zcela do souladu. Další problémy současné právní úpravy jsou povahy organizační. Vážně např. součinnost orgánů veřejné správy s policií v případech, kdy osoba podezřelá z přestupku odmítá účast na řízení o přestupku a je třeba využívat prostředků k zajištění řádného průběhu správního řízení v kompetenci policie (tj. předvedení). U některých orgánů veřejné správy také chybí odpovídající personální zajištění přestupkové agendy s přímým dopadem na kvalitu rozhodování o přestupcích. Totéž platí, i pokud jde o řízení o správních deliktech.

### 1.3.2.2 Jiné správní delikty

Není-li protiprávní čin, jehož znaky jsou uvedeny v jiném zákoně, označen jako přešupek, jedná se o jiný správní delikt. Obecný pojem „správní delikt“ ovšem není legálně definován (resp. vymezen zákonem). Nauka správního práva ho používá jako souborný pojem, zahrnující jednotlivé druhy správních deliktů, které se vyskytují v platné právní úpravě. V literatuře se správním deliktem označuje zpravidla protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva. Správní delikt má tyto znaky<sup>10</sup>:

a) *Jednání* je projev lidské vůle ve vnější realitě. Je jím konání i opomenutí takového konání, k němuž byla odpovědná osoba podle okolností a svých poměrů povinna.

---

<sup>9</sup> Zákon č. 200/1990 Sb. tedy obsahuje tyto skupiny přestupků (rozřazené do skupin podle právem chráněného zájmu, který může být spácháním přestupku porušen): proti pořádku ve státní správě a samosprávě, proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití a přestupky proti majetku.

<sup>10</sup> Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část. 7. vydání, část pátá, kap. XX – správní trestání, JUDr. Helena Prášková, CSc., str. 447.

- b) *Protiprávnost* znamená, že jednání je v rozporu s právem, je porušena nebo není splněna právní povinnost stanovená v zákoně nebo uložená na jeho základě.
- c) *Trestnost* vyjadřuje skutečnost, že se spácháním deliktu zákon spojuje hrozbu trestem.
- d) *Deliktní způsobilost* (způsobilost k protiprávnímu jednání) je schopnost být subjektem povinností, které vzniknou v důsledku porušení povinností, ale také schopnost tyto povinnosti právně relevantně porušit. (U fyzických osob je vázaná na dosažení určité rozumové a volní vyspělosti, u přestupku je vázaná na dosažení patnáctého roku věku).
- e) U správních deliktů fyzických osob je pojmovým znakem v zásadě též *zavinění*. Rozumí se jím vnitřní psychický vztah pachatele k protiprávnímu jednání a jeho následku.

Správní delikty zahrnují početnou skupinu různorodých protiprávních činů, které lze členit z různých hledisek. Obvyklé je jejich členění z hlediska subjektu deliktu (tedy pachatele) a jeho postavení, charakteru porušovaných povinností, zavinění a účelu ukládaných sankcí na

- jiné správní delikty fyzických osob,
- správní delikty právnických osob,
- správní delikty právnických a tzv. podnikajících fyzických osob (správní delikty „podnikatelů“),
- správní disciplinární delikty,
- správní pořádkové delikty,
- delikty proti platební disciplíně (platební delikty).

Správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty a delikty proti platební disciplíně (platební delikty) se nepovažují za správní delikty v „pravém slova smyslu“.

### **Jiné správní delikty fyzických osob**

Pokud není protiprávní jednání fyzické osoby v zákoně označeno jako přestupek, jedná se o jiný správní delikt fyzické osoby. Platná právní úprava rozlišuje:

#### **a) správní delikty zaměstnanců právnické osoby**

Správní delikty zaměstnanců vznikly a rozšířily se (zejména od šedesátých let dvacátého století) v návaznosti na správní odpovědnost právnických osob. Proto býval tento typ správního deliktu upraven spolu se správním deliktem právnické osoby<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Důvodem zavedení správního deliktu zaměstnanců a odklonu od odpovědnosti za přestupek byla

Důvody pro vyčlenění speciální skupiny správních deliktů zaměstnanců však s dalším právním vývojem postupně ztrácely svou platnost a dnes jsou již překonány. To dokládá skutečnost, že mnohé původní skutkové podstaty byly pozdějšími novelizacemi pozměněny nebo vypuštěny (srov. např. § 44 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění zákona č. 376/2007 Sb., a § 44 téhož zákona v platném znění).

#### b) ostatní správní delikty fyzických osob

Tato různorodá skupina zahrnuje správní delikty fyzických osob, které nejsou označeny jako přestupky, nejsou deliktem zaměstnanců a nenaplňují ani znaky správního deliktu fyzické „podnikající osoby“ (tedy lze je označit za zbytkovou skupinu). Tyto delikty necharakterizuje ani zvláštní postavení nebo způsoblost pachatele, ani zvláštnosti v jiných znacích skutkové podstaty. V současnosti je lze nalézt například v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v zákoně č. 289/1995 Sb., o lesích, v zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, nebo v zákoně č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty.

S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že typická úprava správních deliktů fyzických osob měla v jiných zákonech dvojí kontext - navazovala často na výkon správního dozoru, přičemž k projednání těchto správních deliktů byly příslušné kontrolní orgány, a byla paralelní s úpravou správních deliktů právnických osob, přičemž objekt a objektivní stránka obou skupin deliktů byly vymezeny shodně (tedy tvořila stejné skutkové podstaty jako u správních deliktů právnických osob, pouze platila pro fyzické osoby).

V současnosti se prosazuje tendence odklonu od správních deliktů fyzických osob směrem k přestupkům, neboť pachatelé těchto správních deliktů jsou v porovnání s pachateli přestupků značně znevýhodněni.

Správní delikty fyzických osob se totiž projednávají podle správního řádu bez odchylek platných pro přestupkové řízení. To je dáno tím, že pro správní delikty fyzických osob neexistuje výslovná právní úprava podmínek odpovědnosti a práva obviněného chrání zákon č. 200/1990 Sb. výrazněji nežli správní řád. Pojetí správních deliktů fyzických osob je zvláště z tohoto důvodu problematické, a proto není do budoucna důvod upravovat je mimo rámec přestupků. Není zejména důvodu projednávat je v jiném (a pro pachatele méně výhodném) procesním režimu. Mnohdy

- 
- snaha kontrolních a dozorčích orgánů disponovat bezprostředně sankcemi za porušování právních předpisů a spojit tak kontrolní pravomoc s pravomocí sankční (tehdy platný přestupkový zákon stanovil okruh orgánů příslušných k projednání přestupků velmi úzce),
  - potřeba postihnout tyto delikty efektivnější sankcí, zejména vyšší pokutou, než kterou bylo možno podle tehdejších zákonů uložit za přestupek, a
  - zřejmě též snaha zvýraznit odpovědnost pracovníků, poruší-li povinnosti stanovené normami správního práva pro jednotlivé úseky činnosti zaměstnavatele.

jsou totiž jako správní delikty fyzických osob postihována přestupkům velmi podobná protiprávní jednání (po stránce formální i po stránce společenské škodlivosti).

Závěrem je tedy možno shrnout, že do budoucna nemůže současná koncepce tzv. jiných správních deliktů fyzických osob obstát ani z hlediska právních záruk, ani z hlediska efektivnosti postihu (tedy, zda hrozba sankcí splňuje preventivně-represivní účel správního trestání – tj. potrestat pachatele a odradit jej od dalšího porušování právních povinností).

### **Správní delikty právnických osob**

Příčinou zavedení odpovědnosti právnických osob byla zejména velká ekonomická síla, rostoucí vliv a význam průmyslových a obchodních společností, rozsah jejich práv a povinností, s jejichž výkonem jsou spojena značná rizika a mnohdy závažná protiprávní jednání.

Správní delikty právnických osob proto vznikly z potřeby zajištění plnění veřejnoprávních povinností, poté, co se postih fyzických osob jednajících za právnickou osobu ukázal jako nepostačující a neefektivní. Individuálního pachatele není možné často ve struktuře právnické osoby nalézt a nelze ani prokázat příčinnou souvislost mezi jeho jednáním a následky činu. Vliv jednotlivé fyzické osoby je menší než faktická moc právnické osoby jako celku a sankce ukládané fyzickým osobám nepostačují k postižení velmi závažných forem protiprávního jednání právnických osob a škodlivých následků takových jednání.

Správní delikt právnické osoby odlišuje od ostatních správních deliktů především znak odpovědné osoby. Jako právní subjekt jedná právnická osoba prostřednictvím fyzických osob (statutárních orgánů, zaměstnanců, členů apod.), které plní její úkoly. Subjektem odpovědnosti je právnická osoba jako celek, nikoli její statutární orgány, jednotliví zaměstnanci nebo členové. Ti mohou být pouze subjektem odpovědnosti za přestupek (vizte § 6 zákona č. 200/1990 Sb.) nebo za jiný správní delikt fyzické osoby.

Ke spáchání správního deliktu právnické osoby se až na výjimky nepožaduje zavinění, právní úprava liberačních důvodů (tj. důvodů zprošťujících odpovědnosti) obecně chybí – ty jsou upraveny pouze ad hoc v jiných zákonech. Sankcí ukládanou za tento delikt je zásadně pokuta, některé jiné zákony umožňují uložit též jiné sankce, např. propadnutí věci nebo zákaz činnosti. Bližší pravidla vyměřování sankcí nebývají upravena.

Dnes jsou správní delikty právnických osob (obvykle spolu se správními delikty podnikající fyzické osoby – vizte níže) obsaženy ve velkém množství jiných zákonů a jejich počet stále narůstá. Samostatná správní odpovědnost právnických osob se osvědčila (tedy i přes problémy s uplatňováním správní odpovědnosti ve vztahu k přeměně nebo zániku právnické osoby), chybí ovšem úprava podmínek této odpovědnosti, problémy jsou ve vymezení skutkových podstat deliktů, nedostatečná je procesní úprava (vizte níže).

## **Správní delikty právnických a tzv. podnikajících fyzických osob (správní delikty „podnikatelů“)**

Fyzické osoby, které provozují podnikatelskou činnost, jejíž výkon upravují jiné zákony, mají řadu povinností odlišných od obecných povinností fyzické osoby jako takové. Fyzická osoba je subjektem správního deliktu „podnikatele“ pouze tehdy, spáchá-li delikt při podnikání nebo v přímé souvislosti s podnikáním, resp. tehdy, jestliže zákonem uložená povinnost se vztahuje k podnikání této fyzické osoby a je porušena při tomto podnikání nebo v přímé souvislosti s ním.

Jiné zákony často nerozlišují, zda odpovědnou osobou je právnická osoba nebo fyzická osoba a kladou primárně důraz na charakter vykonávané činnosti (jako je např. zahraniční obchod s vojenským materiálem, výroba, šíření a archivování audiovizuálních děl, obchodování se zbožím podléhajícím kontrole, chov zvířat, provozování rozhlasového a televizního vysílání, hospodaření s odpady, provádění hornické činnosti, geologických prací apod.), a proto v jiných zákonech dochází ke stále častějšímu spojování správního deliktu fyzické „podnikající“ osoby se správním deliktem právnické osoby. Pro takový postup svědčí zejména následující skutečnosti:

- uvedené fyzické osoby mají při výkonu kvalifikovaných (tj. odborných) činností shodné právní povinnosti jako právnické osoby a tyto povinnosti se naopak odlišují od běžných občanských povinností. Výkon určitých činností s sebou v některých případech nese zvýšenou možnost ohrožení veřejných zájmů a každý, kdo je vykonává (fyzická nebo právnická osoba), na sebe musí vzít riziko uplatnění odpovědnosti v případě, že nesplní nebo poruší povinnosti, které zákon pro jejich výkon stanoví.
- následky protiprávních jednání fyzických osob podnikajících se v zásadě neliší od následků podobných jednání právnických osob,
- fyzické osoby musí mít k výkonu těchto činností určitou způsobilost, vykonávají je jako „profesionálové“, musí často splňovat řadu zákonných podmínek, jejichž dodržení bývá formálně vyjádřeno např. vydáním povolení, souhlasu, koncese, licence, zápisem do nějakého rejstříku apod. Tím je také zajištěno, aby uvedené činnosti vykonávaly osoby, které mají určitou odbornost, kvalifikační předpoklady, příp. i morální vlastnosti.
- fyzické podnikající osoby mohou činnost provádět osobně nebo ji zajišťovat (také) svými zaměstnanci.

## **Správní disciplinární delikty**

Správní disciplinární delikt je deliktem fyzické osoby, která je ve zvláštních právních vztazích k určité instituci, a z určitého služebního, zaměstnaneckého, resp. členského vztahu vůči této instituci jí vyplývají zvláštní práva a povinnosti. Může se jednat o instituci státní (úřednický aparát státu, ozbrojené síly, policie atd.), profesní komory nebo jiné instituce (např. instituce, ve kterých se vykonává trest odnětí svobody, vazba, ústavní nebo ochranná výchova, zabezpečovací detence, veřejné vysoké školy). Z toho vyplývá, že subjekt disciplinárního deliktu je speciální, nemůže jím být kdokoli, ale pouze osoba příslušející k dané instituci.

Objektem disciplinárního deliktu (tedy právem chráněným zájmem, na který pachatel svým jednáním útočí) je disciplína – právem stanovený, závazný řád, kázeň, pořádek uvnitř instituce. Vedle vnitřního pořádku může být objektem deliktu též profesní etika, odbornost výkonu povolání, důstojnost a důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti. Protiprávní jednání, které je disciplinárním deliktem, může zároveň naplnit skutkovou podstatu trestného činu nebo přestupku anebo jiného správního deliktu. Trest je pak možné uložit jak za disciplinární delikt, tak za jiný (soudně nebo správně) trestný delikt. Neuplatní se zde zásada ne bis in idem (tj. zásada zákazu dvojího stíhání za tentýž skutek), protože nejde o totéž, delikty se odlišují právě svými objekty. Subjektivní stránku disciplinárního deliktu tvoří zavinění, přičemž postačuje zavinění z nedbalosti.

Disciplinární odpovědnost je odpovědnost veřejnoprávní, a proto správním disciplinárním deliktem není jednání spočívající v porušení specifických pracovněprávních povinností zaměstnanců, kteří se podílejí na výkonu působnosti v oblasti veřejné správy (k tomu srov. zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, nebo zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce), kárné provinění soudce, kárné provinění státního zástupce, kárná provinění funkcionářů a členů Nejvyššího kontrolního úřadu, disciplinární delikt poslance a senátora Parlamentu České republiky, a dále disciplinární delikty členů politických stran, členů občanských sdružení nebo členů družstev.

Sankcemi ukládanými za disciplinární delikt mohou být sankce morálního charakteru (např. napomenutí, písemná důtka), sankce peněžité (snížení platu, pokuta), sankce spočívající ve snížení hodnosti na určitou dobu, odvolání ze služebního místa představeného a též sankce znamenající zánik služebního nebo členského poměru (např. propuštění ze služebního poměru, vyškrtnutí ze seznamu profesní komory). Řízení o disciplinárních deliktech je upraveno zákony, které zakládají disciplinární odpovědnost.

### **Správní pořádkové delikty**

Takzvané správní pořádkové delikty odlišuje od ostatních druhů správních deliktů jejich procesněprávní povaha – jde totiž o porušení procesní povinnosti stanovené k zajištění průběhu a účelu správního řízení nebo jiného zákonem upraveného správního procesu (např. nedostavení se k jednání, neposkytnutí potřebné součinnosti, nevydání věci důležité pro řízení apod.). Sankcí ukládanou za tento delikt je vždy pořádková pokuta. Zvláštností pořádkových deliktů je jejich účel – je jím prosazení porušené nebo nesplněné procesní povinnosti a zajištění provedení určitého procesu. Proto se uplatňuje princip oportunité stíhání pořádkových deliktů (správní orgán uváží, zda je postih v konkrétním případě vhodný a účelný) a neplatí zásada ne bis in idem (stejný skutek lze postihnout i opakovaně). Stanoví-li tak zákon, lze uloženou sankci prominout nebo snížit.

Právní úprava je obsažena především ve správním řádu, dále též v některých zákonech upravujících správní dozor - zejména v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní

kontrole, ve znění pozdějších předpisů. K tomu právní teorie<sup>12</sup> uvádí: „Tzv. *pořádkový delikt* zná i několik úprav správního dozoru. Vzhledem k formulaci *objektivní stránky skutkových podstat těchto deliktů*, která se v některých případech v podstatě shoduje s *objektivní stránkou skutkových podstat jiných druhů deliktů*, je však charakter těchto institutů hraniční. Nelze proto přisvědčit názoru, že se při ukládání těchto pokut *subsidiárně uplatní ustanovení o pořádkové pokutě ukládané podle správního řádu*. Pro tyto instituty je rovněž vhodný závěr o tom, že ukládání pořádkových pokut je založeno na principu *subjektivní odpovědnosti*. Obecný a *subsidiární charakter* má pořádková pokuta ukládaná podle zákona o státní kontrole. Pořádková pokuta je zde *prostředkem zajištění průběhu a účelu zjišťovací fáze správního dozoru*. Pokud současně probíhá jak výkon správního dozoru, tak správní řízení, je třeba *důsledně rozlišovat, průběh kterého z uvedených postupů má být uložením pořádkové pokuty zajišťován*. Pokud se nepodařilo zjistit splnění povinnosti *součinnosti při výkonu finanční kontroly ani opakovaným ukládáním pokut podle zákona o finanční kontrole*, lze podle zákona o finanční kontrole uložit „*pokutu za maření veřejnoprávní kontroly vykonávané na místě*“. Její povaha je stejná jako povaha pořádkové pokuty ukládané podle zákona o státní kontrole. Stejný charakter jako pořádková pokuta podle zákona o státní kontrole má i „*pokuta*“ (bez přívlastku), kterou ukládá Nejvyšší kontrolní úřad. Průběh zjišťování při výkonu správního dozoru může být kromě pořádkové pokuty zajišťován i jinak, a to formulací *skutkové podstaty hmotněprávního deliktu typu „maření výkonu dozoru“ a pravomoci autoritativně rozhodnout o rozsahu povinnosti poskytnout dozorčímu orgánu součinnost*.

*...Od pořádkové pokuty je třeba odlišovat donucovací (exekuční) pokutu, která je jedním z prostředků výkonu rozhodnutí na nepeněžitá plnění. Nesplnění uloženého plnění není v dnešní teorii vůbec chápáno jako delikt.“*

V novém zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), účinném od 1. ledna 2014, je pořádková pokuta nahrazena přestupky a správními delikty právnických a podnikajících fyzických osob, jejichž skutkové podstaty postihují kontrolovanou a povinnou osobu za neposkytnutí potřebné součinnosti k výkonu kontroly. Pořádkové pokutě se tak vrací její původní místo jako prostředku k prosazení porušené nebo nesplněné procesní povinnosti a zajištění provedení určitého procesu jako je tomu ve správním řádu, trestním řádu nebo občanském soudním řádu.

## **Platební delikty**

Zvláštní povahu mají též tzv. platební delikty. Je nutno rozlišovat platební delikt na úseku placení daní (proti platební disciplíně), tedy platební delikt v užším smyslu, a platební delikt v širším smyslu jako delikt při správě daní obecně.

---

<sup>12</sup> Mates a kol., Zásady správního práva trestního, C. H. Beck, 4. vydání, kapitola 5, JUDr. Ing. Josef Staša, CSc., 2008, str. 129-132.

Platební delikt v užším smyslu je chápán jako porušení platební povinnosti vyplývající z daňových předpisů (daní je ve smyslu § 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), potřeba rozumět i clo, poplatek a jiné obdobné peněžité plnění). Sankcí za platební delikt v užším slova smyslu je penále, úrok z prodlení, poplatek z prodlení, zvýšení místního poplatku apod.

Platební delikt v širším smyslu obnáší porušení jiné povinnosti stanovené daňovými předpisy, než je povinnost platební. Půjde zejména o nepodání daňového tvrzení, nesplnění oznamovací, ohlašovací či registrační povinnosti atd.

Následky porušení povinností na úseku správy daní jsou převážně koncentrovány v části čtvrté daňového řádu, přičemž zahrnují sankce za platební delikty v užším i širším smyslu.

Jedná se o následující instituty:

- pokuta za opožděné tvrzení daně (§ 250 daňového řádu) – sankce za podání daňového přiznání, hlášení nebo vyúčtování po stanovené lhůtě. Pokuta vzniká přímo ze zákona ve stanovené výši (0,05 % tvrzené daně, resp. 0,01 % tvrzené daňové ztráty). Má z části charakter časové sankce, tj. výše pokuty narůstá v čase v závislosti na délce prodlení. Má však stanovenou minimální (500 Kč) a maximální hranici (300 000 Kč, resp. 5 % tvrzené daně). V případech, kdy předmětem tvrzení není daň, uplatní se částka 500 Kč,
- penále (§ 251 daňového řádu) – sankce za nesplnění povinnosti podat dodatečné daňové přiznání spojená s doměřením daně souvisejícím s kontrolními mechanismy správce daně. Má fixní charakter, tudíž stejnou sankcí (procentem stanovená částka z výše ex offo doměřené daně) je postižen delikvent bez ohledu na to, kdy správce daně přistoupí k doměření daně. Výše penále je odvozena z částky doměřené daně. Činí 20 %, je-li daň zvyšována nebo je-li snižován daňový odpočet, nebo 1 %, je-li snižována daňová ztráta,
- úrok z prodlení (§ 252 a 253 daňového řádu) – sankce za prodlení s úhradou splatné daně. Úrok z prodlení má časový charakter, tj. jeho výše narůstá v čase podle zákonem stanovené hodnoty. Výše úroku z prodlení odpovídá výši repo sazby stanovené ČNB zvýšené o 14 procentních bodů s tím, že daný úrok z prodlení se uplatní nejdéle za 5 let prodlení.

Kromě výše zmíněných je rovněž nezbytné vzít v potaz existenci dalších možných institutů, které se přímo dotýkají povinností na úseku správy daní a jsou upraveny jinými zákony. Mezi ně lze zařadit například:

- postih za nesprávné uvedení daňové povinnosti za jiné zdaňovací období (§ 104 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů),
- zvýšení základu daně v případě sražení a neodvedení pojistného na sociální zabezpečení (§ 23 odst. 3 písm. a) bod 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů),
- propadnutí nebo zabránění zajištěných vybraných výrobků nebo dopravních prostředků (§ 42d zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů),
- pokuta v případě použití zajištění daně na úhradu daně (§ 43 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů),



- penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, přičemž se jedná o platební delikt v užším slova smyslu, kdy se porušitel rozpočtové kázně dostává do postavení daňového subjektu, a správu těchto odvodů vykonávají finanční úřady podle daňového řádu; penále má přitom povahu úroku z prodlení,
- přírážka k pojistnému na důchodové spoření podle § 31 zákona č. 397/2012 Sb., o pojistném na důchodové spoření, ve znění pozdějších předpisů, jako sankce ukládaná v případě, kdy plátce pojistného řádně nesrazí a neodvede pojistné na důchodové spoření z toho důvodu, že poplatník poruší svou povinnost,
- zvýšení místního poplatku (§ 11 odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů).

Mezi platební delikty lze řadit i delikty proti platební disciplíně mimo správu daní. Jedná se o delikty za porušení povinností na úseku veřejných pojistných, tj. pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění. De lege ferenda (tedy do budoucna) by měla být tato peněžitá plnění spravována v režimu daňového řádu. Příkladem je institut:

- penále podle § 20 a násl. zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jako sankce za nesplnění povinnosti zaplatit pojistné na sociální zabezpečení podle tohoto zákona,
- penále podle § 18 a násl. zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, jako sankce za nesplnění povinnosti zaplatit pojistné na všeobecné zdravotní pojištění podle tohoto zákona.

Správní pořádkové, platební a disciplinární delikty nejsou považovány za „jiné správní delikty“ v obecném slova smyslu, jejichž skutkové podstaty mají primárně postihovat porušení konkrétních hmotněprávních povinností obsažených v jiných zákonech. Jedná se tudíž o „hraniční“ (tedy nepravé) kategorie správních deliktů.

### 1.3.3 Popis právní úpravy odpovědnosti za přestupek a jiný správní delikt

Ze všech druhů správních deliktů jsou výslovně upraveny pouze přestupky. Zákon č. 200/1990 Sb. podává definici přestupku v § 2 odst. 1: „Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“ Z hlediska právní teorie zákon č. 200/1990 Sb. přestupek vymezuje jeho materiálním znakem a formálními znaky<sup>13</sup>, přičemž tyto znaky musí být naplněny současně. To znamená, že jednání, které je za přestupek v zákoně výslovně označeno, ale ve své konkrétní

<sup>13</sup> Materiální znak je vyjádřen tím, že jednání „porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“. Formálními znaky přestupku jsou jednak jeho obecné zákonné znaky, které jsou společné pro všechny přestupky (např. věk pachatele a přičetnost), jednak tzv. typové znaky, tj. znaky skutkové podstaty přestupku, které charakterizují a vzájemně odlišují jednotlivé konkrétní přestupky. Přestupkem je tak jednání, které naplňuje jak obecné znaky, tak znaky skutkové podstaty uvedené v zákoně.

podstatě neporušuje nebo neohrožuje zájem společnosti (chybí materiální znak neboli společenská škodlivost), není přestupkem. Stejně je tomu v případě opačném, kdy je zde naplněn materiální znak, ale chybí některý z formálních znaků. Vedle znaků uvedených v § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. je dalším předpokladem vzniku odpovědnosti za přestupek to, že se jej dopustila odpovědná osoba (alespoň patnáctiletá a v době spáchání přestupku příčetná - § 5). Zákon č. 200/1990 Sb. dále obsahuje obecná ustanovení, která vymezují obecné podmínky trestnosti, společné pro všechny přestupky obsažené v přestupkovém nebo jiném zákoně.

Jak již bylo několikrát uvedeno v předchozích kapitolách, ostatní správní delikty však postrádají podobnou obecnou úpravu. Sankční ustanovení jednotlivých jiných zákonů (tj. ustanovení týkající se ukládání trestů) nemohou dostatečně obsáhnout všechny potřebné hmotněprávní instituty (např. předpoklady deliktní způsobilosti, okolnosti vylučující protiprávnost, důvody zániku odpovědnosti za správní delikt). Rozdíly mezi jednotlivými zákony (např. ve stanovení a délce lhůt pro uplatnění odpovědnosti za správní delikt) nejsou odůvodněny a jsou spíše výsledkem nahodilosti.

V jiných zákonech jsou uloženy fyzickým a právnickým osobám povinnosti, jejichž splnění je nezbytné pro řádný výkon veřejné správy nebo pro ochranu dalších společenských hodnot (majetek, osobnost člověka a jeho zdraví, apod.). Odpovědnost za nesplnění těchto povinností je upravena jako odpovědnost za správní delikt. V těchto zákonech jsou pak ve skutkových podstatách vymezeny znaky správních deliktů, a to tak, aby skutková podstata správního deliktu byla naplněna nesplněním povinnosti, příkazu nebo zákazu uloženému fyzické nebo právnické osobě zákonem. V jiných zákonech jsou také vymezeny skutkové podstaty správních deliktů, jež se naplní nesplněním povinností, příkazů nebo zákazů uložených fyzickým a právnickým osobám přímo použitelnými právními předpisy Evropské unie. Ke skutkovým podstatám správních deliktů jsou v těchto zákonech přirozeně také přiřazeny sankce za jejich spáchání.

Je-li subjektem správního deliktu fyzická osoba (povinnost je uložena fyzické osobě), a je-li delikt označen jako přestupek, posoudí se odpovědnost podle zákona č. 200/1990 Sb. Podle téhož zákona se o přestupku také rozhodne, přičemž spolu s procesními ustanoveními tohoto zákona se v řízení o přestupku aplikují podpůrně i ustanovení správního řádu.

Je-li subjektem správního deliktu právnická osoba (povinnost je uložena právnické osobě, která je jako zvláštní subjekt, jenž nemá vlastní vůli a nemůže tak projevit svůj psychický vztah ke svému jednání, odpovědná za splnění povinnosti), její odpovědnost se posoudí podle ustanovení jiného zákona, která se ke skutkovým podstatám vztahují. Tato ustanovení obsahují jen ty nejzákladnější předpoklady k uplatnění správní odpovědnosti právnických osob. Je v nich zpravidla stanoveno,

- že právnická osoba odpovídá bez ohledu na zavinění s možností se odpovědnosti zprostit – obecný liberační důvod (tj. důvod umožňující se odpovědnosti zprostit) spočívající v tom, že právnická osoba musí prokázat vynaložení veškerého úsilí, které lze vyžadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila,

- dále obsahují pravidla pro stanovení výše pokuty právnické osobě,
- předpoklady pro zánik odpovědnosti právnické osoby za správní delikt, a
- určení příslušnosti k projednání správního deliktu.

Výše uvedená ustanovení o odpovědnosti právnické osoby se spolu se správním řádem použijí k projednání správního deliktu i v případě, kdy subjektem správního deliktu je sice fyzická osoba, a jí uložená povinnost se vztahuje k podnikání této fyzické osoby a je porušena při tomto podnikání nebo v přímé souvislosti s ním (podnikající fyzická osoba).

Od odpovědnosti právnických osob za správní delikt se odpovědnost za přešupek liší především tím, že je založena na odpovědnosti za zaviněné jednání fyzické osoby, kdežto odpovědnost právnické osoby je zásadně založena pouze na tom, že nebyla splněna povinnost jí uložená (tj. bez zkoumání jakéhokoliv vztahu k výsledku jednání), tedy na objektivní odpovědnosti. Z daného tedy vyplývá, že obligatorním (nezbytným) znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby zásadně není zavinění. K vyvození odpovědnosti dané osoby tedy postačí samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jeho základě. Tato odpovědnost s sebou přináší riziko nepřiměřené tvrdosti a možné nespravedlnosti, a proto existuje institut tzv. liberačních důvodů, jejichž prokázáním se právnická osoba odpovědnosti za správní delikt zproští<sup>14</sup>. Důvodem užití objektivní odpovědnosti s liberačními důvody v rámci správní odpovědnosti právnických osob je skutečnost, že takovýto způsob odpovědnosti se reálně nejvíce blíží odpovědnosti fyzické osoby za přešupek. Ke spáchání přešupku fyzickou osobou totiž zásadně stačí, že byl spáchán z nedbalosti, nevyžaduje-li zákon úmyslné jednání. Vzhledem k tomu, že nedbalost je judikaturou vykládána jako porušení povinné opatrnosti fyzickou osobou, je možno postavit jí na roveň vynaložení veškerého úsilí (k zabránění porušení právní povinnosti) u osoby právnické.

Jak již bylo řečeno, správní odpovědnost fyzické osoby je, pokud jde o přešupek a nikoli o jiný správní delikt fyzické osoby, odpovědností za přešupek na základě zavinění, kdežto správní odpovědnost právnických osob je zcela odlišným odpovědnostním režimem založeným na tom, že nebyla splněna povinnost této právnické osobě uložená. Proto, má-li být zároveň postiženo nesplnění povinnosti

---

<sup>14</sup> K tomu srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. listopadu 1994, sp. zn. 6 A 12/94, jenž uvádí, že: „*Správní úřad se při rozhodování o povinnosti právnické osoby platit sankci za správní delikt v oboru práva veřejného (tzv. odpovědnost za správní delikt) řídí - nestanoví-li zákon výslovně něco jiného - obdobnými principy jako soud v oboru práva soukromého při rozhodování o jejich obecné odpovědnosti za škodu. Základním předpokladem pro uložení sankce tak bude zejména skutečnost, že poškození nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu nastalo provozní činností právnické osoby, nebo tehdy, jestliže tento důvod vznikl při činnosti právnické osoby jednáním nebo opominutím osob, které právnická osoba k této činnosti použila. Odpovědnost za správní delikt má objektivní a nikoli absolutní charakter; nejde tedy o odpovědnost za zavinění, ale ani o odpovědnost za výsledek.*“.

uložené jak fyzické osobě, tak i právnické osobě, popřípadě též fyzické osobě jako podnikateli (podnikající fyzické osobě), je třeba skutkovou podstatu správního deliktu konstruovat pro každý z těchto odpovědnostních systémů zvlášť.

Z výše uvedeného hodnocení platné právní úpravy odpovědnosti za přestupky a správní delikty vyplývá, že právní úprava je v mnoha aspektech velmi komplikovaná a nepřehledná. Kromě odpovědnosti za přestupky podléhají adresáti správních povinností také odpovědnosti za správní delikty, pro něž však nejsou dostatečně upraveny podmínky trestnosti. Tento stav je v rozporu se základními zásadami trestání v demokratickém právním státě, jako jsou zásada *nullum crimen sine lege* (žádný trestný čin bez zákona), zásada subsidiarity trestní represe (podpůrné užití prostředků trestního práva) či zásada rovnosti před zákonem a správním orgánem. Dalším problémem je, že projednávání správních deliktů podle správního řádu s odchylkami uvedenými v jiných zákonech neodpovídá plně zvláštnostem takovýchto konkrétních řízení. Proces rozhodování o správních deliktech nezaručuje dostatečně ani řádnou ochranu práv obviněné osoby, ani důsledné zajišťování ochrany veřejného zájmu.

#### **1.4 Identifikace dotčených subjektů**

Správní odpovědnost se uplatňuje v případě nesplnění právních povinností uložených adresátům veřejné správy. V jiných zákonech je jako pachatel činu, jehož spáchání má být potrestáno, vždy označen ten, komu jsou adresovány povinnosti, jejichž porušení má být potrestáno. Povinnosti uložené jinými zákony, jejichž nesplnění má být v rámci správní odpovědnosti postihováno, se zpravidla týkají výkonu státem regulovaných činností v oblasti výroby, služeb, obchodu, dopravy apod. Nejde-li o povinnost, která se týká výlučně jen podnikatelské činnosti, jejím adresátem je nejen právnická, popř. podnikající fyzická osoba, ale též i osoba fyzická, která takovou činnost, jíž se uložená povinnost týká, nevykonává jako podnikání.

Navržené řešení by mělo obsahovat i právní úpravu základů správní odpovědnosti právnických a podnikajících fyzických osob včetně právní úpravy specifického řízení k uplatnění této odpovědnosti. Okruh subjektů, na které dopadá stávající zákon č. 200/1990 Sb., se tak významně rozšíří. Kromě fyzických osob jako takových a správních orgánů by se mělo navrhané řešení nově týkat i osob právnických a fyzických osob podnikajících.

#### **1.5 Popis cílového stavu**

Cílem navrhané regulace je zajistit komplexní právní úpravu základů správní odpovědnosti právnických, podnikajících fyzických a fyzických osob spolu s druhy správních trestů, ochranných opatření a zásad pro jejich ukládání, včetně právní úpravy řízení k uplatnění této odpovědnosti.

Předmětem navrhané právní úpravy by měly být zčásti vztahy dosud komplexně neupravené, a to především základy odpovědnosti právnických a

podnikajících fyzických osob a deliktů řízení proti právnickým a podnikajícím fyzickým osobám před správním orgánem.

Cílem navrženého řešení je zajistit zkvalitnění uplatňování odpovědnosti za nesplnění právních povinností uložených fyzickým osobám, právnickým osobám a podnikatelským subjektům (podnikajícím fyzickým osobám). Řešení daného problému má být docíleno především tím, že předpoklady odpovědnosti budou koncentrovány do jednoho zákona (dosud jsou totiž rozptýlené asi ve 200 jiných zákonech a mezery v této oblasti vyplňuje pouze judikatura). Tím se zjednoduší a zkvalitní aplikační praxe a zlepší i pozice širokého okruhu subjektů, jimž jsou právní povinnosti adresovány. Převážná většina povinností, jejichž porušení je třeba sankcionovat, je navíc adresována podnikatelským subjektům. Zkoncentrováním základů odpovědnosti za porušení těchto povinností do jednoho zákona se na jedné straně těmto subjektům usnadní orientace v podmínkách správní odpovědnosti, a na straně druhé bude v nižším počtu případů docházet k místně odlišnému výkladu těchto podmínek a s tím souvisejícímu nejednotnému posuzování skutkově a právně obdobných případů.

## 1.6 Zhodnocení rizik

V případě neřešení problémů v oblasti právní úpravy správní odpovědnosti nastíněných v předchozích kapitolách hrozí, že i nadále bude platit výrazně zastaralá právní úprava podmínek správní odpovědnosti fyzických osob dosud obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb., která nebude moci plně reagovat na aktuální legislativní vývoj, a to zejména ve vztahu k zavedení trestní odpovědnosti právnických osob.

S tím souvisí fakt, že v právním řádu České republiky bude v takovém případě stále chybět jednotná a komplexní právní norma obsahující základy správní odpovědnosti nejen fyzických, ale též právnických a podnikajících fyzických osob. To znamená, že základy odpovědnosti za nesplnění povinností uložených subjektům veřejné správy budou i nadále roztříštěny v několika stovkách zákonů a namnoze řešeny v soudní judikatuře. V jiných zákonech jsou navíc nyní podmínky správní odpovědnosti řešeny nedostatečně a do jisté míry nahodile, neboť tyto zákony fakticky ani nemohou dostatečným způsobem obsáhnout všechny potřebné hmotněprávní instituty dotýkající se tak komplikované oblasti, jakou správně trestní odpovědnost bezesporu je.

Opět je třeba zopakovat, že kromě absence komplexního právního předpisu obsahujícího základy správní odpovědnosti nejen fyzických, ale též právnických a podnikajících fyzických osob, bude chybět též specifická procesní úprava k uplatnění správní odpovědnosti. To znamená, že v případě přestupků bude i nadále platit úprava obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb. a ve správním řádu, a dokonce i v jiných zákonech, které obsahují právní úpravu skutkových podstat přestupků spolu s dílčí úpravou řízení o přestupku, a i nadále se v některých jiných zákonech obsahujících skutkové podstaty správních deliktů budou vyskytovat odchylky od řízení podle správního řádu. I nadále by tedy neexistovalo veřejnoprávní sankční řízení proti právnickým a též podnikajícím fyzickým osobám obsahující instituty obdobné

institutům řízení o přestupku, které by plně vystihovalo zvláštnosti řízení o správním deliktu.

Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že neřešení problémů v oblasti právní úpravy správní odpovědnosti, tedy zejména absence jednotné a komplexní právní úpravy základů správní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob včetně zvláštní úpravy řízení k uplatnění této odpovědnosti, představuje výrazné riziko. Tento stav i nadále rozhodně nepříspěvá ke kvalitnímu a pro adresáty právních povinností, jejichž porušení se v rámci správní odpovědnosti trestá, dostatečně jasnému a předvídatelnému uplatňování správní odpovědnosti ze strany správních orgánů.

## 2. Návrh variant řešení

### 2.1 Návrh variant řešení z hlediska přijetí celkové anebo dílčí právní úpravy

#### Nulová varianta

Varianta nulová spočívá v ponechání stávajícího stavu, tedy zákona č. 200/1990 Sb. Zhodnocení stávající právní úpravy spolu s problémy, které v současnosti její aplikace přináší, je uvedeno v předchozích kapitolách, a proto není nutné analýzu stávajícího stavu na tomto místě znovu provádět.

#### *Varianta I*

Varianta I spočívá v novelizaci stávajícího zákona č. 200/1990 Sb. Novelizace by spočívala v rozšíření působnosti zákona č. 200/1990 Sb. též na právnické a podnikající fyzické osoby. To znamená, že by zákon č. 200/1990 Sb. upravoval podmínky odpovědnosti za přešupek spáchaný fyzickou, právnickou a podnikající fyzickou osobou a řízení k uplatnění této odpovědnosti pro všechny skupiny uvedených subjektů.

#### *Varianta II*

Varianta II spočívá ve vytvoření zcela nového zákona o odpovědnosti za přešupy a řízení o nich (zákon o přešupcích).

### 2.2 Návrh variant řešení z hlediska pojetí odpovědnosti za přešupek

*Varianta I (původní, tj. neodvozená odpovědnost fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby s objektivní odpovědností právnické a podnikající fyzické osoby, tj. odpovědnosti bez ohledu na zavinění, s možností liberace)*

Varianta I upravuje odpovědnost za přešupek na základě stávající úpravy zákona č. 200/1990 Sb. a jiných zákonů upravujících výkon veřejné správy. Vychází z předpokladu, že v zákonech upravujících výkon veřejné správy je jako pachatel činu, jehož spáchaní má být potrestáno, vždy označen ten, komu jsou adresovány povinnosti, jejichž porušení má být potrestáno. Pokud je povinnost adresována jak fyzické osobě, tak právnické osobě i fyzické osobě podnikající, subjektem odpovědnosti mohou být všechny tyto osoby. Odpovědnost právnické osoby tak již nemůže být odvozována od odpovědnosti osoby fyzické a je proto původní (originální) odpovědností právnické osoby.

Obligatořním (tj. nezbytným) znakem skutkové podstaty správního deliktu právnícké osoby není zavinění. K vyvození odpovědnosti tedy postačí samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem nebo povinností uložených na jeho základě. Tato odpovědnost však s sebou přináší riziko nepřiměřené tvrdosti a možné nespravedlnosti, a proto zde existuje institut tzv. liberačních důvodů, jejichž prokázáním se právnícká osoba odpovědnosti za správní delikt zproští - k tomu srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. listopadu 1994, sp. zn. 6 A 12/94.

Samozřejmě, že i původní odpovědnost právníckých osob je založena na jednání osob fyzických, které mají k právnícké osobě určitý vztah (např. jsou jejími zaměstnanci). Okruh těchto osob vyplývá z ustanovení zákonů upravujících jednání jménem právnícké osoby a za právníckou osobu (srov. zejména § 20 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, resp. § 151 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a § 13 odst. 3 a § 15 odst. 1 obchodního zákoníku). Nicméně z hlediska takového pojetí správní odpovědnosti je právnícká osoba „originálním“ pachatelem přestupku bez ohledu na to, že de facto jako právní subjekt sama nejedná.

***Varianta II (presumovaná (tj. předpokládaná) subjektivní odpovědnost právnícké a podnikající fyzické osoby za přestupek a prokazovaná subjektivní odpovědnost fyzické osoby za přestupek s tím, že zavinění tvoří subjektivní předpoklad vzniku odpovědnosti za přestupek)***

Varianta II vychází z toho, že zavinění je subjektivním předpokladem vzniku odpovědnosti za přestupek fyzické, právnícké a podnikající fyzické osoby. Zavinění fyzické osoby prokazuje, jako nyní u varianty I, příslušný správní orgán, který je nositelem důkazního břemene. Zavinění u fyzické osoby tedy není presumováno, ale prokazováno. Zavinění právnícké a podnikající fyzické osoby příslušný správní orgán naopak od počátku řízení předpokládá (presumuje), neboť prokazovat zavinění u právnícké osoby jako u osoby fiktivní by zřejmě nebylo reálné. Důkazní břemeno tedy obdobně jako u varianty I nese právnícká nebo podnikající fyzická osoba, která za účelem zproštění se vlastní odpovědnosti za přestupek, musí prokázat, že vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

***Varianta III (odvozená odpovědnost právnícké a podnikající fyzické osoby založená na zavinění, které se dovozuje ze zaviněného jednání osoby fyzické, jež musí být pro vznik odpovědnosti právnícké a podnikající fyzické osoby na základě zákonem stanovených podmínek právnícké nebo podnikající fyzické osobě přičitatelné, tzv. přičitatelnost)***

Varianta III přináší pojetí odpovědnosti za přestupek vycházející z kvazi subjektivního odpovědnostního principu, tzv. přičitatelnosti.

Varianta III tedy vymezuje přestupek spáchaný právníckou osobou jako protiprávní právnícké osobě přičitatelné jednání spáchané jménem právnícké osoby nebo v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti, jednal-li tak určitý okruh osob fyzických,



jejichž jednání lze právníkovi osobě přičíst. Odpovědnost právníků osob je zde založena na zavinění s tím, že zavinění je dovozováno z jednání fyzických osob (které jsou v určitém vztahu vůči právníkovi osobě, nejčastěji např. její zaměstnanci, statutární orgán, apod.), jejichž jednání se pak přičte právníkovi osobě. Takto konstruovanou odpovědnost založenou na přičitatelnosti přestupku právníkovi osobě je třeba považovat za zvláštní odpovědnost za zavinění u právníkovi osoby. Nejedná se tedy o objektivní odpovědnost s liberačními důvody v té podobě, jak je nyní odpovědnost právníkovi a podnikající fyzické osoby koncipována ve stávajících jiných zákonech.

### **2.3 Návrh variant řešení z hlediska pojetí odpovědnosti podnikající fyzické osoby za správní delikt, resp. přestupek**

**Nulová varianta** počítá s ponecháním shodných podmínek odpovědnosti podnikajících fyzických osob a právníků osob. Nedojde tedy ke změně současného stavu spočívajícího v postavení podnikající fyzické osoby a právníkovi osoby jako adresátů shodných právních povinností. Vzhledem k tomu, že povinnosti jsou podnikajícím fyzickým osobám ukládány jako „profesionálům“, jsou tak na podnikající fyzické osoby kladeny vyšší nároky z hlediska plnění uložených povinností, než v případě povinností ukládaných toliko fyzickým osobám v rámci odpovědnosti za přestupek. Každý subjekt vykonávající podnikání nebo jinou kvalifikovanou činnost (bez ohledu na to, zda je právníkovi nebo fyzickou osobou), na rozdíl od obecného postavení občana, totiž vykonává podnikatelskou činnost za účelem získání zisku, nikoli jen pro svoji vlastní potřebu. Z tohoto důvodu nese zpravidla vyšší riziko ohrožení veřejného zájmu a práv a zájmů ostatních osob. V roli podnikatele vystupuje jako „profesionál“, musí proto většinou splňovat pro výkon podnikání určité zvláštní podmínky a odborné, materiální nebo technické předpoklady, získat stanovená oprávnění, povolení, koncesi, licenci, apod. a dodržovat zvláštní právní povinnosti vážící se k provozování těchto činností.

**Varianta I** přináší přehodnocení koncepce správní odpovědnosti podnikající fyzické osoby. Část odborné veřejnosti zastává názor, že podmínky odpovědnosti za správní delikt spáchaný podnikající fyzickou osobou a sankce jim ukládané jsou příliš přísné. Podle názoru některých právních teoretiků ovšem podnikající fyzické osoby nelze stavět na roveň právníkovi osobám, jejichž možnosti dodržovat stejný rozsah povinností jsou diametrálně odlišné (například postavení živnostníka v porovnání s akciovou společností), a proto lze uvažovat spíše o tom, že by podnikající fyzické osoby měly být odpovědny shodně jako osoby fyzické v rámci odpovědnosti za přestupek. Pro postih podnikající fyzické osoby ve stejném režimu jako nepodnikatelské („běžné“) fyzické osoby by mohla hovořit skutečnost, že podnikající fyzická osoba není na rozdíl od osoby právníkovi fiktivní (domnělou), ale skutečnou osobou. Od obecného postavení občana ji odlišuje jen ta skutečnost, že vykonává podnikatelskou činnost, a proto by mohla za porušení povinností spojených

s podnikáním odpovídat za přešupek fyzické osoby, který by byl pojat jako přešupek se speciálním subjektem<sup>15</sup> ("přešupek podnikatele").

**Varianta II** také přináší přehodnocení správní odpovědnosti podnikající fyzické osoby. Vzhledem k mnohdy velmi vysokým sankcím ukládaných jinými zákony jak právníckým, tak podnikajícím fyzickým osobám, a vzhledem k odlišnému charakteru těchto subjektů, je opodstatněné provést změnu výše sankcí ukládaných podnikajícím fyzickým osobám. Varianta II tedy ve srovnání s variantou I přináší změnu toliko z hlediska výše sankcí, nedochází však ke změně z hlediska podmínek odpovědnosti za správní delikt podnikající fyzické osoby.

## **2.4 Návrh variant řešení z hlediska kategorizace subjektů jiných správních deliktů (resp. přešupků)**

### **Nulová varianta**

Podle platných zákonů upravujících výkon veřejné správy se povinnosti ukládají fyzickým, právníckým a podnikajícím fyzickým osobám. Porušení těchto právních povinností se postihuje skutkovou podstatou přešupku nebo jiného správního deliktu, tj. správního deliktu právnícké nebo podnikající fyzické osoby. Ve skutkových podstatách je výslovně označen subjekt deliktu tak, aby bylo pro adresáty porušených právních povinností zcela zřejmé, kdo za přešupek nebo jiný správní delikt odpovídá. Odpovědnost za přešupek je založena na zavinění, na rozdíl od odpovědnosti za jiný správní delikt, která je odpovědností bez ohledu na zavinění. V tomto smyslu je nutno nahlížet na současnou právní úpravu správní odpovědnosti. Taková struktura skutkových podstat spolu s výslovným označením subjektů správních deliktů vyplývá z koncepce reformy správního trestání schválené vládou (usnesení vlády č. 162 ze dne 20. února 2002), na základě níž jsou v posledních zhruba deseti letech konstruovány skutkové podstaty ve zcela nových zákonech nebo jsou skutkové podstaty upravovány v zákonech již platných.

Právníckou osobou se rozumí osoba vymezená v § 18 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník<sup>16</sup>. Ze zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, vyplývá, že právníckou osobou je subjekt, o němž tak stanoví zákon. Pro účely

---

<sup>15</sup> Speciální subjekt se od obecného subjektu (tj. jakákoli fyzická, právnícká nebo podnikající fyzická osoba) odlišuje svou zvláštní vlastností, způsobilostí nebo postavením. Pokud je v zákoně povinnost uložena tomuto speciálnímu subjektu, pak za její porušení ponese odpovědnost pouze speciální subjekt, a nikoli subjekt obecný. V zákonech upravujících výkon veřejné správy se jedná například o provozovatele, dopravce, velitele lodi, apod.

<sup>16</sup> Právníckými osobami jsou

- a) sdružení fyzických nebo právníckých osob,
- b) účelová sdružení majetku,
- c) jednotky územní samosprávy,
- d) jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon.

správní odpovědnosti se nerozlišuje, zda se jedná o právnickou osobu podnikající, nebo nepodnikající.

Podnikající fyzickou osobou se rozumí podnikatel vymezený v § 2 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., obchodní zákoník, tedy osoba, která oprávněně podniká na základě živnostenského oprávnění nebo na základě oprávnění podle zvláštního předpisu nebo provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence podle zvláštního předpisu nebo podnikatel zapsaný do obchodního rejstříku. Při vymezení pojmu „podnikatel“ nerozlišuje obchodní zákoník mezi právnickou a fyzickou osobou. Podle zákona č. 89/2012 Sb. je podnikatelem ten, kdo provozuje podnikatelskou činnost, přičemž se vymezují charakteristické znaky této činnosti. V zákonech upravujících výkon veřejné správy se podnikající fyzickou osobou rozumí de facto speciální subjekt správního deliktu, který se odlišuje od „běžné“ osoby fyzické (tedy obecného subjektu) svým kvalifikovaným postavením, tj. charakterem vykonávané činnosti, již provádí jako „profesionál“. Důraz je při formulaci skutkových podstat kladen v první řadě na to, že odpovědná osoba vykonává určitou činnost, resp. má určité speciální postavení. Jednotícím znakem těchto deliktů je tedy charakter činnosti a nikoli povaha osoby (zda jde o osobu právnickou či fyzickou), která ji vykonává. Subjekt deliktu pak může být ve zvláštních zákonech též označen např. jako podnikatel, prodávající, zpravodajská jednotka, kontrolovaná osoba, výrobce apod.

## **Varianta I**

Varianta I spočívá v tom, že by právnické osoby (podnikatelé) a podnikající fyzické osoby byly rozlišovány podle toho, zda se jedná o malého a středního podnikatele, nebo o podnikatele velkého, a to ve smyslu evropského principu právní regulace podnikání „think small first“ („mysli nejdřív v malém“), který klade důraz na podporu růstu malých a středních podniků, například prostřednictvím snížení jejich administrativní zátěže, zvýšení manažerských a technických dovedností, zjednodušení přístupu k financování, apod., což může mít pozitivní dopad na vytváření nových pracovních míst a řešení problému nezaměstnanosti v jednotlivých evropských regionech. „Malé a střední podniky“ je kategorie podniků s nízkým počtem zaměstnanců. Jednotlivé státy a instituce používají pro definici této kategorie různá kritéria – například Evropská unie za hranici považuje 250 zaměstnanců, zatímco ve Spojených státech amerických je hranicí 500 zaměstnanců. V odborné literatuře se často využívá zkratka SME (Small and Medium Enterprise) nebo SMB (Small and Medium Business). Mezi hlavní výhody malých a středních podniků patří pružné reagování na změny, inovativnost, vytváření nových pracovních příležitostí, odolnost proti hospodářské recesi a rychlost přijímání podnikatelských rozhodnutí.

Podpora malých a středních podniků je součástí aktuální politiky Evropské unie a členských států. K tomu srov. např. Small Business Act „Zelenou knihu malým a středním podnikům“ - Kom (2008) 394, ze dne 25. června 2008. Tato iniciativa je zaměřena na podporu malých a středních podniků s cílem vytvořit pro ně příznivější podnikatelské prostředí. Definice malého a středního podniku v rámci Evropské unie je obsažena v příloze č. 1 Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008,

kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách). Samotná definice malých a středních podniků vychází ze čtyř kritérií, kterými jsou: stanovený maximální počet zaměstnanců podniku, velikost obratu podniku, nebo výše aktiv podniku, nezávislost podniku a podmínka časová, kdy podnik musí mít status malého a středního podniku minimálně dvě účetní období po sobě. Na základě těchto kritérií je podnik zařazen do kategorie mikropodniků (drobných podniků), malých podniků anebo středních podniků<sup>17</sup>. Takový podnik pak může v rámci programu Evropské unie pro malé a střední podniky (MSP) požádat o poskytnutí veřejné podpory (dotace).

V právním řádu České republiky je definice malého a středního podniku vymezena v zákoně č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání, ve znění pozdějších předpisů, který přejímá definici malých a středních podniků (MSP) používanou v Evropské unii<sup>18</sup>. Definice MSP je závazná pro národní programy státní podpory a evropské programy, státní podpory apod. Náš právní řád v minulosti rozlišoval subjekty provozující určité činnosti podle velikosti například v oblasti sociálního zabezpečení (srov. zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení – oba ve znění účinném do 31. prosince 2006, rozlišující „organizace a malé organizace“). Toto rozlišení se však neprojevovalo v oblasti správního trestání, neboť nebyly stanoveny rozdílné podmínky odpovědnosti, skutkové podstaty ani sankce. S pojmy „malý a střední podnik“ pracují také zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů. V těchto zákonech jde primárně o pozitivní řešení – podporu podnikání malých a středních podniků. Porušení povinností v souvislosti s poskytováním podpor a pobídek není správním deliktem. Důsledky jsou upraveny zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, ve formě odvodu za porušení rozpočtové kázně, případně zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů, ve formě pokuty za správní delikt. Důsledky

---

<sup>17</sup> 1. Za drobného, malého a středního podnikatele (MSP) se považuje podnikatel, pokud:

- a) zaměstnává méně než 250 zaměstnanců, a
- b) jeho aktiva/majetek nepřesahují korunový ekvivalent částky 43 mil. EUR nebo má obrat/příjmy nepřesahující korunový ekvivalent 50 mil. EUR.

2. Za malého podnikatele se považuje podnikatel, pokud:

- a) zaměstnává méně než 50 zaměstnanců, a
- b) jeho aktiva/majetek, nebo obrat/příjmy nepřesahují korunový ekvivalent 10 mil. EUR.

3. Za drobného podnikatele se považuje podnikatel, pokud:

- a) zaměstnává méně než 10 zaměstnanců a
- b) jeho aktiva/majetek nebo obrat/příjmy nepřesahují korunový ekvivalent 2 mil. EUR.

<sup>18</sup> Za malého a středního podnikatele se pro účely tohoto zákona považuje podnikatel, který splňuje kritéria stanovená přímo použitelným předpisem Evropských společenství.

porušení povinností v souvislosti s poskytováním podpor a pobídek zde nejsou rozlišeny podle velikosti příjemce (na rozdíl od poskytování podpor a pobídek).

Kategorizace právnické osoby – podnikatele a podnikající fyzické osoby na malého a středního podnikatele by však předpokládala, že pro účely správní odpovědnosti by muselo dojít k rozlišení právnické osoby na právnickou osobu podnikající, a právnickou osobu nepodnikající.

Varianta I nepředpokládá změnu v pojetí odpovědnosti za jiný správní delikt, resp. přešupek, právnické nebo podnikající fyzické osoby; nadále by šlo o odpovědnost objektivní s možností liberace. Muselo by však dojít k přepracování skutkových podstat v jiných zákonech – k tomu dále viz zhodnocení variant řešení.

## **Varianta II**

Varianta II spočívá v rozlišení právnické osoby na osobu podnikající, tedy na osobu ve smyslu § 2 odst. 2 obchodního zákoníku, a na osobu nepodnikající (například obecně prospěšná společnost nebo občanské sdružení). Varianta II obdobně jako varianta I nepředpokládá změnu v pojetí odpovědnosti za jiný správní delikt, resp. přešupek, právnické nebo podnikající fyzické osoby.

## **2.5 Návrh variant řešení z hlediska uspořádání skutkových podstat přešupků a jiných správních deliktů (resp. přešupků) v právním řádu České republiky**

### **Varianta I**

Varianta I počítá v souladu se stávající právní úpravou správního trestání s ponecháním většiny skutkových podstat přešupků a jiných správních deliktů, resp. nově přešupků, v jednotlivých zákonech upravujících výkon veřejné správy.

Varianta I spočívá dále v převedení převážné většiny skutkových podstat přešupků obsažených v rušeném zákoně č. 200/1990 Sb. do zákonů, v nichž jsou stanoveny povinnosti, jejichž porušení je znakem převáděné skutkové podstaty. Ty skutkové podstaty přešupků, které nebude možno ze stávajícího zákona č. 200/1990 Sb. převést do zákonů, v nichž jsou stanoveny povinnosti, jejichž porušení je znakem postihované skutkové podstaty, bude obsahem zvláštní části nového zákona o přešupcích, popřípadě samostatného zákona. Bude se jednat zejména o ty skutkové podstaty přešupků, které postihují jednání, pro něž není v jiných zákonech adekvátní právní úprava.

### **Varianta II**

Varianta II spočívá ve vytvoření kodexu skutkových podstat všech přešupků a jiných správních deliktů obsažených v jednotlivých zákonech upravujících výkon veřejné správy., tj. přešupků, které jsou obsaženy v rušeném zákoně č. 200/1990

Sb., přestupků obsažených ve zvláštních zákonech, a jiných správních deliktů obsažených ve zvláštních zákonech, které budou podle navrhované právní úpravy terminologicky i věcně nahrazeny přestupky.

## **2.6 Návrh variant řešení z hlediska věcné příslušnosti k projednání přestupku v prvním stupni**

**Nulová varianta** spočívá v ponechání stávajícího stavu, kdy věcnou příslušnost k projednání přestupků mají obce základního typu. Toto řešení je však s ohledem na stávající praxi v oblasti správního trestání již v budoucnu neudržitelné. Jak je dále uvedeno v bodě 3. 1., obce základního typu již nyní přenášejí své povinnosti veřejnoprávními smlouvami na větší obce, jelikož vesměs nejsou schopny efektivně zajišťovat přenesenou působnost týkající se přestupkové agendy na požadované odborné úrovni.

**Varianta I** spočívá v přenesení přestupkové agendy z obcí základního typu na obce s rozšířenou působností. Vzhledem k rostoucím nárokům na výkon přestupkové agendy, především v personálních a odborných požadavcích na oprávněné úřední osoby a vzhledem k již naznačenému stále zesilujícímu trendu obcí základního typu přenášet výkon této činnosti veřejnoprávními smlouvami na větší obce, je tato varianta logickým vyústěním vývoje praxe v oblasti správního trestání.

## **2.7 Návrh variant řešení z hlediska požadavku na kvalifikaci oprávněné úřední osoby**

**Nulová varianta** spočívá v zachování stávající situace, kdy nejsou požadavky na kvalifikaci oprávněné úřední osoby nijak upraveny. Účelu nové právní úpravy, která si klade za cíl zakotvit kvalitní a pro adresáty správních povinností dostatečně jasná a předvídatelná pravidla uplatňování správní odpovědnosti ze strany správních orgánů, může být dosaženo též převodem příslušnosti na správní orgány disponující kvalifikovanějším personálním obsazením.

**Varianta I** přináší požadavky na zvýšení kvalifikace oprávněné úřední osoby, která vede řízení o přestupku. Tou by mohla být v budoucnu jen osoba s magisterským vysokoškolským vzděláním v právním oboru. Tato podmínka by neplatila pro osoby oprávněné ukládat tresty v příkazním řízení. Nový požadavek sleduje tendence zvyšování odbornosti úředníků ve veřejné správě.

## 2.8 Návrh variant řešení z hlediska poskytování právní pomoci<sup>19</sup>

**Nulová varianta** vychází se stávající úpravy procesních práv obviněného a institut právní pomoci nijak neupravuje.

**Varianta I** zavádí institut právní pomoci a umožňuje obviněnému ze zvlášť závažného přestupku, nemá-li dostatečné prostředky k úhradě nákladů obhajoby, požádat správní orgán o určení advokáta, přičemž náklady na právní zastoupení budou zcela nebo zčásti hrazeny státem. Tento požadavek vychází z ústavních práv na právní pomoc obviněnému. Daný institut je zaveden v trestním právu, ale v přestupkovém právu chybí. S ohledem na menší závažnost a formálnost správního trestání se však neuvažuje o obligatorním (povinném) zastoupení advokátem, ale o zastoupení poskytovaném na základě oprávněné žádosti obviněného.

---

<sup>19</sup> Právní pomocí ve smyslu čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je odborná pomoc, která je adresována osobě, jež není nadána příslušnými odbornými znalostmi a tuto pomoc potřebuje (včetně pomoci osoby práva znalé, ovšem ve specializované oblasti, či ve věcech, které se jí osobně dotýkají).

### 3. Vyhodnocení nákladů a přínosů variant řešení

Vyhodnocení nákladů a přínosů (kapitola 3.2) je provedeno především z hlediska přijetí celkové anebo dílčí právní úpravy, což je výchozím základem pro jakékoli další hodnocení dopadů regulace. Zhodnocení nákladů a přínosů dílčích variant řešení (varianta řešení z hlediska pojetí odpovědnosti za přestupek; varianta řešení z hlediska pojetí odpovědnosti podnikající fyzické osoby za správní delikt, resp. přestupek; varianta řešení z hlediska kategorizace subjektů jiných správních deliktů (resp. přestupků); varianta řešení z hlediska uspořádání skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů (resp. přestupků) v právním řádu České republiky; varianta řešení z hlediska věcné příslušnosti k projednání přestupku v prvním stupni; varianta řešení z hlediska požadavku na kvalifikaci oprávněné úřední osoby; varianta řešení z hlediska poskytování právní pomoci) je provedeno v dalším textu u jednotlivých variant v kapitole 3.3.

#### 3.1 Identifikace nákladů a přínosů

##### Náklady

1. Přijetí zcela nové právní úpravy v oblasti správní odpovědnosti nebude obecně pro orgány veřejné správy znamenat vznik žádných nových úkolů (ve smyslu rozšíření jejich kompetencí), nicméně přenesení příslušnosti k projednání přestupků z obcí, jimž je ve smyslu § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, svěřena působnost v základním rozsahu (dále jen „obce prvního stupně“), a z obcí, jimž je svěřena působnost v rozsahu pověřeného obecního úřadu (dále jen „obce druhého stupně“), a to na obce, jimž je svěřena působnost v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (dále jen „obce třetího stupně“), může vést k takovému přesunu agend, jenž by mohl být podmíněn zvýšením početních stavů zaměstnanců nebo konkrétními nároky na jejich materiální zabezpečení. Tento dopad ovšem nebude podle názoru předkladatele nijak zásadní, a to z těchto důvodů: V první řadě je třeba zdůraznit, že většina přestupků a jiných správních deliktů je již dnes projednávána v prvním stupni obcemi třetího stupně (k nejpočetnějším typům sankčního správního řízení patří živnostenské a stavební věci, jak je doloženo níže). Dále je třeba uvést, že většina obcí prvního a druhého stupně již výkon přestupkové agendy přenesla na obce třetího stupně, a to dobrovolně prostřednictvím veřejnoprávních smluv. Přestože může teoreticky dojít k určitému výpadku příjmu u obcí nižšího typu, které dosud přestupkové věci projednávaly, tak tento výpadek bude nižší než dosavadní náklady obcí nižšího stupně na vedení řízení.

Na základě spolupráce s vybraným vzorkem obcí byly získány údaje o nákladech na přestupkové řízení a o výnosech z tohoto řízení. Bylo osloveno 10 obcí prvního stupně, 10 obcí druhého stupně a 10 obcí třetího stupně. Vzniklý přehled umožní lépe popsat budoucí přesun a objem finančních prostředků ve prospěch obcí třetího stupně.



Náklady oslovených obcí prvního stupně se pohybují v rozmezí 0 až 424 000,- Kč ročně a výnosy v rozmezí 0 až 73 000,- Kč ročně. Přičemž průměrně se jedná o náklady ve výši 60 000,- Kč a výnosy ve výši 12 000,- Kč.

Náklady oslovených obcí druhého stupně se pohybují v rozmezí 22 794 až 265 000,- Kč ročně a výnosy v rozmezí 2 500,- až 48 200,- Kč ročně. Přičemž průměrně se jedná o náklady ve výši 76 000,- Kč a výnosy ve výši 18 000,- Kč.

Náklady oslovených obcí třetího stupně se pohybují od 114 000 do 3 848 000,- Kč ročně a výnosy v rozmezí 10 100,- až 2 418 000,- Kč. Přičemž průměrně se jedná o náklady ve výši 923 000,- Kč a výnosy ve výši 337 000,- Kč.

Náklady, které ve všech sledovaných případech značně převyšují výnosy, zatěžují rozpočty obcí prvního a druhého stupně, tedy těmto subjektům (v případě přenesení agendy na obce třetího stupně) odpadnou. Na druhou stranu se u obcí třetího stupně navýší náklady na výkon přenesené působnosti.

Předkladatel si je vědom nutnosti úpravy příspěvku na výkon státní správy, ovšem očekává značnou úsporu tím, že současně dojde k odstranění mnohdy výrazného rozdílu v částkách upravených veřejnoprávními smlouvami za výkon přestupkové agendy. Tyto veřejnoprávní smlouvy ze zákona pozbudou platnosti a u všech obcí dojde k adekvátní úpravě příspěvku na výkon přenesené působnosti. V přechodných ustanoveních předkladatel upraví pravidlo, podle kterého správní řízení zahájená před nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) budou dokončena v rámci procesních pravidel stanovených zákonem č. 200/1990 Sb. V těchto situacích budou původně příslušné orgány, tedy včetně orgánů obcí 1. a 2. stupně, po určitou přechodnou dobu (tj. do právní moci rozhodnutí, jímž se řízení končí) vykonávat přestupkovou agendu i za účinnosti nové právní úpravy. Již probíhající řízení tak nebudou do svého pravomocného ukončení novou právní úpravou dotčena. Věcně příslušné obce nižšího typu tak budou nadále zatíženy určitými náklady na vedení přestupkového řízení. Tento přechodný stav bude zohledněn v příspěvku na výkon přenesené působnosti přestupkové agendy. Oproti tomu v případě přezkumného řízení, obnovy řízení nebo vydávání nového rozhodnutí<sup>20</sup> bude u řízení pravomocně skončených před účinností zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) postupováno podle tohoto nového zákona.

V případě přesunu věcné příslušnosti na obce třetího stupně lze očekávat zvýšené náklady účastníků přestupkového řízení, a to z hlediska dostupnosti správního orgánu, který přestupkové řízení vede. Nově půjde o 205 obcí třetího stupně, které byly v roce 1999 v rámci politického rozhodování o reformě veřejné správy vybrány jakožto obce s obecním úřadem s rozšířenou působností. Předkladatel nepředpokládá výrazný nárůst nákladů týkajících se případného místního šetření přestupků, neboť to je prováděno zejména u deliktů, které již dnes projednávají obce třetího stupně.

---

<sup>20</sup> Srov. § 101 správního řádu.

Předkladatel provedl geografickou (zeměpisnou) analýzu, která posuzuje dostupnost přestupkové agendy na území 9 krajů, a to Jihočeského, Jihomoravského, Karlovarského, Libereckého, Moravskoslezského, Olomouckého, Plzeňského, Středočeského a Ústeckého. Na území těchto krajů se nachází celkem 4342 obcí, přičemž je zde uzavřeno 2797 platných veřejnoprávních smluv na přenos přestupkové agendy, z toho 62 je uzavřeno dokonce duplicitně (zdvojeně). Z těchto údajů vyplývá, že již 63,37 % obcí má uzavřenou veřejnoprávní smlouvu o přesunu výkonu přestupkové státní správy, přičemž již dnes má 2012 obcí veřejnoprávní smlouvu uzavřenou s obcí třetího stupně.

Cílem geografické analýzy je srovnání stávající dostupnosti přestupkové agendy s navrhovaným stavem, kdy bude výkon přestupkové státní správy koncentrován na obcích třetího stupně. V rámci této analýzy je srovnávána:

- průměrná vzdálenost (v km),
- průměrná doba dojezdu (v min),
- průměrný index (ukazatel) dostupnosti (v %), který při 100 % udává, že občan má výkon přestupkové agendy dostupný přímo v místě bydliště, přičemž při 0 % je vzdálenost přestupkové agendy 100 km při převýšení 500 m; jedná se o aritmetický průměr z počtu obcí,
- vážený průměr<sup>21</sup> indexů dostupnosti (v %), který vychází z indexu dostupnosti, ale navíc zohledňuje, kolika obyvatel se dojezd týká.

V tabulkách níže jsou tyto údaje rozděleny na jednotlivé kraje a nakonec jsou uvedeny za celé zkoumané území. Pro srovnání jsou ještě uvedeny údaje pro současnou dostupnost stavebních úřadů (SÚ), které občané navštěvují nesrovnatelně častěji než přestupkové komise.

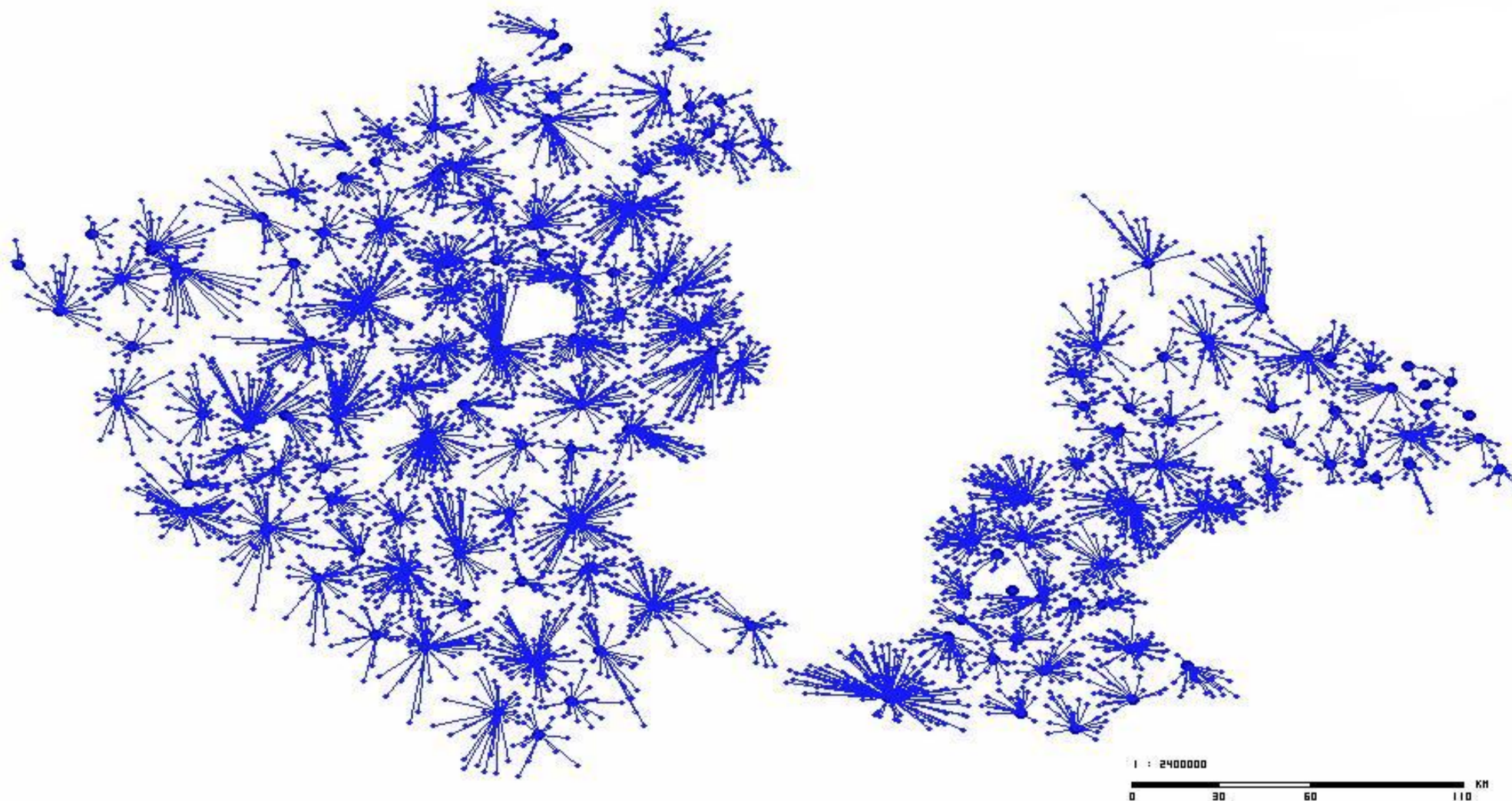
---

<sup>21</sup> Vážený průměr zobecňuje aritmetický průměr a poskytuje charakteristiku statistického souboru v případě, že hodnoty v tomto souboru mají různou důležitost, různou váhu. Aritmetický průměr je statistická veličina, která v jistém smyslu vyjadřuje typickou hodnotu popisující soubor mnoha hodnot.

Modelace stávajícího stavu dostupnosti přestupkové agendy ve zkoumaných krajích:



Modelace navrhovaného stavu dostupnosti přestupkové agendy ve zkoumaných krajích:



**Jihočeský kraj**

	Průměr vzdálenosti (km)	Průměrný dojezd (min)	Průměrný index dostupnosti (%)	Vážený průměr indexů dostupnosti (%)
Přestupky - stávající stav	7,37	11,2	95,41	98,18
ORP - návrh	14,32	21,76	91,12	95,29
SÚ	10,13	15,4	93,58	97,43

**Jihomoravský kraj**

	Průměr vzdálenosti (km)	Průměrný dojezd (min)	Průměrný index dostupnosti (%)	Vážený průměr indexů dostupnosti (%)
Přestupky - stávající stav	8,09	12,3	93,8	98,14
ORP - návrh	13,2	20,1	91,09	96,78
SÚ	7,59	11,5	94,07	98,17

**Karlovarský kraj**

	Průměr vzdálenosti (km)	Průměrný dojezd (min)	Průměrný index dostupnosti (%)	Vážený průměr indexů dostupnosti (%)
Přestupky - stávající stav	2,2	3,33	97,9	99,48
ORP - návrh	14,17	21,52	88,78	95,19
SÚ	7,1	10,76	93,89	98,38

**Liberecký kraj**

	Průměr vzdálenosti (km)	Průměrný dojezd (min)	Průměrný index dostupnosti (%)	Vážený průměr indexů dostupnosti (%)
Přestupky - stávající stav	5,79	8,79	94,26	98,34
ORP - návrh	11,38	17,27	91,44	96,07
SÚ	6,26	9,53	93,76	98,27

**Moravskoslezský kraj**

	Průměr vzdálenosti (km)	Průměrný dojezd (min)	Průměrný index dostupnosti (%)	Vážený průměr indexů dostupnosti (%)
Přestupky - stávající stav	5,56	8,43	96,33	99,18
ORP - návrh	11,44	17,36	93,24	98,19
SÚ	6,63	10,07	95,53	99,08

**Olomoucký kraj**

	Průměr vzdálenosti (km)	Průměrný dojezd (min)	Průměrný index dostupnosti (%)	Vážený průměr indexů dostupnosti (%)
Přestupky - stávající stav	9,68	14,72	93,14	97,24
ORP - návrh	12,3	18,7	91,36	95,95
SÚ	8,12	12,35	93,73	97,53

**Plzeňský kraj**

	Průměr vzdálenosti (km)	Průměrný dojezd (min)	Průměrný index dostupnosti (%)	Vážený průměr indexů dostupnosti (%)
Přestupky - stávající stav	7,99	12,14	94,47	98,18
ORP - návrh	14,3	21,71	91,08	95,95
SÚ	8,93	13,56	93,75	97,81

### Středočeský kraj

	Průměr vzdálenosti (km)	Průměrný dojezd (min)	Průměrný index dostupnosti (%)	Vážený průměr indexů dostupnosti (%)
Přestupky - stávající stav	4,25	6,45	97,32	98,6
ORP - návrh	13,88	21,09	91,87	94,78
SÚ	7,83	11,9	95,03	97,75

### Ústecký kraj

	Průměr vzdálenosti (km)	Průměrný dojezd (min)	Průměrný index dostupnosti (%)	Vážený průměr indexů dostupnosti (%)
Přestupky - stávající stav	6,27	9,52	94,54	98,72
ORP - návrh	10,96	16,67	90,72	96,72
SÚ	8,02	12,21	92,7	98,34

### Celkem (namodelované kraje)

	Průměr vzdálenosti (km)	Průměrný dojezd (min)	Průměrný index dostupnosti (%)	Vážený průměr indexů dostupnosti (%)
Přestupky - stávající stav	6,5	9,86	95,36	98,47
ORP - návrh	13,22	20,08	91,39	96,27
SÚ	8,11	12,32	94,15	98,14

Nejvýznamnějším údajem je vážený průměr indexů dostupnosti, který zohledňuje dopad na obyvatele. Čím blíže je 100 %, tím blíže mají obyvatele službu dostupnou z místa svého bydliště. Vážený průměr tedy bere v úvahu, jaký dopad bude mít přesun působnosti projednávání přestupků z hlediska vzdálenosti výkonu přestupkové agendy. Z uvedených tabulek vyplývá, že tento dopad je pouze 2,2 % v neprospěch obyvatel.

Tak nízký dopad je dán zejména tím, že ve zkoumaných 9 krajích žije celkem 7 092 547 obyvatel, z toho v obcích třetího stupně žije 3 713 246, což znamená, že tyto obce sice tvoří pouze 3,4 % všech zkoumaných obcí, ale žije v nich 52,4 % obyvatel, kterých se změna nedotkne vůbec. Pro úplnost, navrhovaná změna se vůbec nedotkne celkem 5 067 759 obyvatel, kteří buď žijí v obci třetího stupně, nebo žijí v obcích, které již dnes mají s obcemi s rozšířenou působností uzavřenou veřejnoprávní smlouvu.

**2.** Zvýšené náklady, a to zejména náklady na prostředky na platy zaměstnanců veřejné správy, by si vyžádal obligatorní požadavek na vysokoškolské (magisterské) právní vzdělání oprávněné úřední osoby, která vede řízení o přestupku. Z hlediska případných nákladů je třeba uvést, že výši těchto nákladů nelze předem spolehlivě odhadnout, a to i vzhledem k následujícím skutečnostem:

- a) rozdíly mezi personálním obsazením jednotlivých správních úřadů jsou značné, zejména pokud se týká ústředních orgánů státní správy nebo jiných správních úřadů s celostátní působností v porovnání s obcemi prvního stupně,

- b) v případě obcí třetího stupně lze taktéž předpokládat, že již dnes řízení o přestupku vedou osoby s vysokoškolským vzděláním v právním oboru (například ve statutárních městech),
- c) v souvislosti s reformou veřejné správy lze sledovat obecný trend vyšší odbornosti úředníků ve veřejné správě.

**3.** Další náklady mohou vzniknout v souvislosti s možností účastníka řízení využít advokáta v řízení o zvlášť závažném přestupku (bod 2.2.6 části B varianta II), jehož služby by byly zcela nebo zčásti hrazeny státem.

Podle navrhované právní úpravy bude mít v řízení o zvlášť závažném přestupku obviněný nárok na určení advokáta. Nárok bude obviněnému přiznán pouze na jeho žádost (v trestním řízení může být advokát obviněnému ustanoven), pokud obviněný osvědčí, že nemá dostatek prostředků na svou obhajobu a zároveň prokáže, že určení advokáta je potřeba k ochraně jeho práv. Podmínky bezplatné právní pomoci nebo právní pomoci, kterou zčásti hradí stát, budou v řízení o přestupku stanoveny přísněji než v trestním řádu, a nepůjde o povinné právní zastoupení jako v trestním řádu. V této souvislosti lze uvést, že v českém právním řádu se nachází 85 zákonů v účinném znění obsahujících zhruba 160 skutkových podstat přestupků a správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč – podle navrhované právní úpravy by se tedy jednalo o skutkové podstaty zvlášť závažných přestupků.

Vzhledem k tomu, že se v současnosti nevede žádná evidence obsahující údaj o tom, kolik z těchto přestupků a správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob je ve skutečnosti každoročně projednáváno, předkladatel návrhu oslovil správní orgány, které vedou řízení o přestupku a správním deliktu právnických a podnikajících fyzických osob s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč. Tyto správní orgány byly požádány, aby sdělily údaj o počtu řízení o předmětných správních deliktech *projednaných* v roce 2012 (tj., řízeních ukončených; údaj o počtu řízení *vedených* nebyl požadován, neboť některá řízení mohou mít přesah do více let). Následující stručný přehled obsahuje pouze údaje, které byly získány od některých oslovených správních orgánů, popř. jde o údaje dostupné z výročních zpráv. Tento přehled tedy není úplný, neboť některé oslovené správní orgány údaje nesdělily nebo sdělit nedokázaly.

Významný počet správních řízení o přestupku a správním deliktu právnických a podnikajících fyzických osob s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč byl v roce 2012 ukončen v rámci působnosti, kterou vykonává inspekce práce zejména podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nebo zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. Podle údajů sdělených ze systému Státního úřadu inspekce práce ukončila inspekce práce v roce 2012 celkem 4238 správních řízení, přičemž základem více než poloviny těchto správních řízení bylo porušení ustanovení o nelegálním zaměstnávání (budoucí terminologií půjde do značné míry o zvlášť závažné přestupky), dále významná část správních řízení byla vedena z důvodu porušení ustanovení o bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, za něž taktéž hrozí v mnohých případech sankce s horní hranicí sazby nejméně 500 000 Kč. Přesný údaj

počtu takových řízení Státní úřad inspekce práce nesdělil, nicméně z jeho výroční zprávy je možné odhadnout, že půjde o cca 2/3 všech správních řízení vedených inspekcí práce, tj. cca 2825 ukončených správních řízení v roce 2012.

Další početná sankční správní řízení s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč probíhají v rámci výkonu státní správy na úseku státní památkové péče, ovšem Národní památkový ústav nevede evidenci celkového počtu sankčních řízení. Kupříkladu Odbor památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy uložil v roce 2012 celkem 117 sankcí za správní delikty s horní hranicí nejméně 500 000 Kč. Podle konzultací s různými pracovníky státní správy na úseku státní památkové péče může být v České republice ročně ukončeno více než 1000 správních řízení o správních deliktech s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Podobně problematický je odhad o počtu řízení v dalších významných oblastech státní správy, neboť ústřední orgány státní správy<sup>22</sup> si evidenci řízení podle zákonů v jejich působnosti nevedou. Nejedná se totiž o povinně zveřejňované informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Řádově až několik tisíc správních řízení o správních deliktech s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč ročně je vedeno v těchto oblastech:

- správní řízení vedená živnostenskými úřady zejména podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon),
- správní řízení vedená stavebními úřady zejména podle zákona č. 183/2006 Sb., o územní plánování a stavebním řádu (stavební zákon),
- správní řízení vedená Českou obchodní inspekcí,
- správní řízení vedená Státní zemědělskou a potravinářskou inspekcí.

Průzkumem a konzultacemi bylo dále zjištěno, že v roce 2012 proběhlo řádově až několik set následujících správních řízení o správních deliktech s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč:

- správní řízení vedená Českou inspekcí životního prostředí,
- správní řízení vedená podle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon),
- správní řízení vedená Českou národní bankou.

Řádově až několik desítek správních řízení o správních deliktech s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč bylo v roce 2012 ukončeno kupříkladu v následujících oblastech státní správy:

- správní řízení vedená Státním ústavem pro kontrolu léčiv,
- správní řízení vedená Puncovním úřadem,
- správní řízení vedená Ústředním kontrolní a zkušební ústavem zemědělským

---

<sup>22</sup> K tomu srov. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.



- správní řízení vedená Národním bezpečnostním ústavem,
- správní řízení vedená Státní rostlinolékařskou správou,
- správní řízení vedená Drážní inspekcí.

Celkový počet správních řízení s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč ukončených v roce 2012 předkladatel na základě průzkumů a konzultací odhaduje na 20 000. U těchto řízení bude mít obviněný z přestupku teoretickou možnost požádat o bezplatnou právní pomoc nebo o právní pomoc poskytovanou za sníženou odměnu, jestliže osvědčí nedostatek prostředků na obhajobu, a jestliže toho bude třeba k ochraně jeho práv. Na tomto místě je třeba podotknout, že podle vyjádření Ministerstva spravedlnosti není vedena ani evidence o počtu případů poskytování právní pomoci (včetně nutné obhajoby) při zastupování v rámci trestního (popř. civilního či správního) soudnictví, přičemž tyto údaje nesdělila ani Advokátní komora. Z tohoto důvodu nelze předem odhadnout reálný počet řízení, v nichž bude institut bezplatné právní pomoci nebo právní pomoci poskytované za sníženou odměnu skutečně využíván.

V případě zastupování v řízení o přestupku by se odměna určeného advokáta řídila vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Podle § 10 odst. 1 advokátního tarifu „*při zastupování ve správním řízení, včetně řízení o přestupcích nebo jiných správních deliktech se považuje za tarifní hodnotu částka 5000 Kč.*“ Podle § 7 bodu 3 pak sazba mimoslužní odměny za jeden úkon právní služby z tarifní hodnoty přes 1000 do 5000 Kč činí 1000 Kč. Úkony právní služby, za které náleží odměna, pak vypočítává § 11 advokátního tarifu. V případech zvláště závažných přestupků je možné předpokládat, že úkonů právní služby, za něž bude náležet mimoslužní odměna, může být až několik desítek. Již současná právní úprava odpovědnosti za přestupek poskytuje obviněnému z přestupku celou řadu procesních práv, přičemž jejich uplatnění bude považováno za úkon právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu.

V modelové situaci se můžeme pokusit vyjmenovat, za které úkony právní služby by v řízení o zvláště závažném přestupku náležela odměna: první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení; další porada s klientem přesahující hodinu; sepsání právního rozboru věci; podání správnímu orgánu týkající se věci samé (návrh na provedení důkazů, návrh na vydání předběžného opatření, účast při vyhlášení rozhodnutí, seznámení se s rozhodnutím, odvolání, návrh na obnovu řízení, stížnost na postup správního orgánu); účast při úkonu správního orgánu apod. Podle odhadu může tedy být v řízení o zvláště závažném přestupku účtováno průměrně cca 15-20 úkonů právní služby. Průměrné náklady advokáta na jeden případ mohou tedy činit 15 000 - 20 000 Kč.

Vzhledem k tomu, že předkladatel nezískal potřebná data k odpovídajícímu odhadu počtu řízení, v nichž bude obviněný z přestupku skutečně využívat bezplatné právní pomoci nebo právní pomoci poskytované za sníženou odměnu, není možné kvalifikovaně předběžně odhadnout náklady pro státní rozpočet v případě přijetí varianty počítající s bezplatnou právní pomocí nebo právní pomocí poskytovanou za sníženou odměnu v řízení o zvláště závažném přestupku.

## Přínosy

1. Pro adresáty právních povinností, jejichž porušení se trestá jako přešupek nebo jiný správní delikt, tj. pro fyzické osoby jako takové, právnícké osoby a podnikající fyzické osoby, bude nově navrhovaná právní úprava znamenat zvýšení právní jistoty a předvídatelnosti při uplatňování správní odpovědnosti ze strany správních orgánů. Komplexní právní úprava správní odpovědnosti včetně právní úpravy specifického řízení k jejímu uplatnění bezesporu přispěje k jednotnému posuzování skutkově obdobných případů. Dotčeným subjektům se tím taktéž usnadní orientace v podmínkách správní odpovědnosti, které již nebudou obsaženy v různých právních předpisech.

2. Jak je již uvedeno výše, jednou z uvažovaných variant je zavedení obligatorního požadavku na vysokoškolské právnícké vzdělání oprávněných úředních osob, které vedou řízení o přešupku. Přijetí této varianty by znamenalo několik přínosů. Tento požadavek by bezesporu přispěl ke zvýšení kvality rozhodování o přešupcích. Uvedený závěr lze vyslovit i s ohledem na fakt, že přes pozitivní vývoj v současnosti u mnohých správních orgánů absentuje odpovídající personální zajištění přešupkové agendy (zejména v oblasti vzdělanosti a odbornosti úředníků), což má přímý dopad na kvalitu řízení, a platí i v případě řízení o jiných správních deliktech. V případě vysokoškolského vzdělání oprávněné úřední osoby již nebude muset stát financovat vykonání zkoušky zvláštní odborné způsobilosti<sup>23</sup>.

3. Přínosy navrhovaného převedení příslušnosti k projednání přešupků z obcí prvního a druhého stupně lze demonstrovat na skutečnosti, že obce třetího stupně jsou ve výběru pokut obecně efektivnější. Z údajů získaných od oslovených obcí plyne, že obce prvního stupně vyberou na pokutách zhruba 1/5 nákladů do řízení o přešupcích vložených. Tento podíl se u obcí druhého stupně zvyšuje na 1/4 a obce třetího stupně vyberou přibližně 1/3 nákladů do řízení o přešupcích vložených.

Již zmíněný dotaz vznesený vůči obcím všech stupňů byl doplněn o všeobecné informace získané z poznatků Ministerstva vnitra.

Přešupková agenda je dnes svěřena všem obcím, tzn., že ji na základě zákona může v současnosti vykonávat celkem 6 246 obcí (pokud odhlédneme od veřejnoprávních smluv, pomocí nichž již některé obce výkon této pravomoci přenesly). V případě přenosu této agendy na obce třetího stupně by ji nadále vykonávalo pouze 205 obcí. Opět je třeba zdůraznit, že za řadu obcí již tuto agendu obce třetího stupně již v současnosti vykonávají.

---

<sup>23</sup> K tomu srov. zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

Obecně lze uvést, že v případě obcí prvního stupně je přenesení agendy na větší obce velmi častým jevem. K 31. prosinci 2011 bylo uzavřeno celkem 4 316 veřejnoprávních smluv (tzn., že 69,1 % obcí mělo uzavřenou veřejnoprávní smlouvu) přenášejících výkon přestupkové agendy na jiné obce. Přestupky projednávalo samostatně pouze 1 930 obcí (30, 9 %). Po odečtení počtu obcí druhého a třetího stupně vychází, že přestupkovou agendu na úrovni obcí prvního stupně vykonávalo pouze 1 542 obcí (cca 25 % obcí). Velkým přínosem bude zpřehlednění problematiky veřejnoprávních smluv uzavíraných v současnosti velmi nekonceptním způsobem.

Z údajů od oslovených obcí prvního stupně lze dále poukázat na fakt, že mnoho malých obcí, ačkoliv přestupkovou agendu nepřenáší veřejnoprávní smlouvou, žádné přestupky v přestupkovém řízení vůbec neprojednává. Na druhou stranu obce s větším počtem obyvatel, které jsou zařazené do prvního stupně, agendu vykonávají s obdobnými výsledky (co do objemu) jako obce druhého stupně.

Z výše uvedeného je patrné, že přestupková agenda se ve většině případů již dnes převádí (zvláště z důvodu vhodnosti a hospodárnosti) na obce třetího stupně, a tudíž návrh na přenesení přestupkové agendy na tuto úroveň je oprávněný a tato změna bude jistě přínosem pro efektivnější oddělení výkonu státní správy a samosprávy.

4. Pomocí navrhovaného prodloužení promlčecí doby<sup>24</sup> u zvlášť závažného přestupku, a tedy i doby, po kterou je možno vést řízení o přestupku nebo jiném správním deliktu, bude správním orgánům poskytnut větší časový prostor pro jejich odhalování, resp. prokazování odpovědnosti konkrétního pachatele. Tím bude dosaženo větší objasnenosti uvedených protiprávních jednání. Lze také předpokládat, že tento krok přispěje k zamezení možných obstrukcí a vyhýbání se správnímu řízení ze strany pachatele zvláště závažného přestupku. U přestupků nikoli zvláště závažných se sice ponechává jednoletá promlčecí doba (k tomu srov. § 20 zákona č. 200/1990 Sb.), nicméně úprava promlčecích dob je doplněna institutem přerušování jejich běhu, jehož důsledky budou dostačující proto, aby byl pachatel přestupku před uplynutím jednoleté promlčecí doby řádně potrestán.

### 3.2 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Vzhledem k výše naznačeným pravděpodobným nákladům a přínosům lze jednoznačně konstatovat, že přínosy přijetí zcela nové právní úpravy správní odpovědnosti převyšují náklady na její realizaci.

Konkrétní výši nákladů a přínosů však nelze (vzhledem ke složitosti změn přinášených novou právní úpravou) předem přesně vyčíslit. To je dáno především tím faktem, že ačkoli přijetí nové právní úpravy správní odpovědnosti bude znamenat změnu pravidel pro uplatňování správní odpovědnosti, nebudou zákonem založeny nové kompetence správních orgánů, dojde pouze k přesunu příslušnosti v rámci

---

<sup>24</sup> Promlčecí dobou se zde rozumí doba, jejímž uplynutím odpovědnost za přestupek zaniká (k tomu srov. § 34 odst. 1 trestního zákoníku).

územních samosprávných celků. V důsledku těchto změn nelze předpokládat zásadně zvýšený dopad přijetí této úpravy na státní rozpočet, naopak lze ve státním rozpočtu očekávat úsporu v podobě snížení celkové výše příspěvku na výkon státní správy<sup>25</sup>. V oblasti rozpočtů jednotlivých územních samosprávných celků lze očekávat dílčí přesuny, nikoli však výrazné celkové omezení příjmů. Vzhledem k faktu, že náklady vynakládané do přestupkového řízení značně převyšují výnosy, bude odejmutí příslušnosti k projednávání přestupků pro obce prvního a druhého stupně znamenat jednoznačné snížení nákladů.

V případě přijetí varianty předpokládající obligatorní vysokoškolské vzdělání oprávněné úřední osoby lze spatřovat přínos ve zvýšení odbornosti úředníků vykonávajících přestupkovou agendu. Na druhou stranu by přijetí této varianty znamenalo zřejmě velkou zátěž pro státní rozpočet, neboť by bylo zapotřebí vynaložit větší (zejména mzdové) náklady na odborný personál zajišťující výkon přestupkové agendy.

K posílení procesních práv obviněného ze zvláště závažného přestupku povede možnost požádat o právní pomoc hrazenou státem. Přijetí této varianty by znamenalo zvýšené náklady na vedení přestupkového řízení o zvláště závažném přestupku, kteréžto však není možné spolehlivě odhadnout.

### **3.3 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

#### **3.3.1 Zhodnocení variant řešení z hlediska celkové anebo dílčí právní úpravy**

Ze stavu popsaného v předchozích kapitolách v oblasti právní úpravy správní odpovědnosti (a s ní souvisejících problémů, které je nutno řešit), vyplývá, že nejvhodnější variantou legislativního řešení uvedených problémů, tedy zejména problému neexistence jednotné a komplexní právní úpravy základů správní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob a zvláštní úpravy řízení k uplatnění této odpovědnosti, je vydání zcela nového právního předpisu. To samozřejmě znamená, že dosavadní právní úpravu odpovědnosti za přestupek obsaženou v zákoně č. 200/1990 Sb. je nutno zrušit.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že se nejvíce vhodná ani varianta I (tj. novela zákona č. 200/1990 Sb.), neboť uvažovaný nový právní předpis má být založen na zcela jiné koncepci, než na které je postaven dosavadní zákon č. 200/1990 Sb. Předmětem nové úpravy totiž budou i společenské vztahy právem dosud komplexně neregulované, a to podmínky odpovědnosti za porušení právních povinností uložených zákonem upravujícím výkon veřejné správy právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění této odpovědnosti. S ohledem na to je nutno nulovou variantu (tj. ponechání stávajícího stavu) spolu s variantou I (novela stávajícího zákona č. 200/1990 Sb.)

---

<sup>25</sup> Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím a hlavnímu městu Praze je uveden v příloze k zákonu o státním rozpočtu České republiky na příslušný kalendářní rok.

z dalšího procesu hodnocení dopadů regulace vyřadit a ponechat tak pouze variantu II spočívající ve vytvoření zcela nového právního předpisu.

S ohledem na to, že jiná varianta legislativního řešení nežli přijetí nového právního předpisu nemůže zajistit potřebu komplexních změn v oblasti správní odpovědnosti, je přijetí nové právní úpravy v podobě zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) nejvhodnější variantou, a to i z hlediska porovnání nákladů a přínosů, které její realizace přinese (srov. Kapitulu 3).

### 3.3.2 Zhodnocení variant řešení z hlediska pojetí odpovědnosti za přestupek

Varianta II je založena na průniku s variantou I.

Průnik obou variant spočívá v tom, že fyzická, právnická a podnikající fyzická osoba bude i nadále odpovídat v rámci originální odpovědnosti za přestupek. Odpovědnost fyzické osoby na základě prokazaného zavinění bude taktéž zachována. Právnická a podnikající fyzická osoba také ponese i nadále důkazní břemeno ve vztahu k okolnostem, na základě nichž se odpovědnosti za přestupek zprostí (resp. nebude za přestupek odpovídat – ve variantě II tedy nebude jednat zaviněně). Právnické nebo podnikající fyzické osobě tedy nebude přičítáno zaviněné jednání osoby fyzické a jejich odpovědnost za přestupek nebude od tohoto jednání odvozena. To znamená, že bude-li v jiném zákoně adresována právní povinnost fyzické, právnické a podnikající fyzické osobě, pak bude ve skutkové podstatě jako pachatel přestupku označena každá z těchto osob. Dikce skutkových podstat proto zůstávají v obou variantách stejné jako doposud, tedy „fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že...“.

Varianta III, tj. přičitatelnost, by si mohla vyžádat především nutnost náročnějšího zjišťování skutkového stavu věci v řízení a zřejmě by efektivně nepostihovala právnické a podnikající fyzické osoby za protiprávní jednání v tolika případech, jako při užití variant I nebo II (tj. za současného pojetí správní odpovědnosti jakožto odpovědnosti originální, nebo uvažovaného pojetí presumované subjektivní odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby). To je způsobeno předpokladem, že v případě uplatňování odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby podle varianty I, musí tyto osoby samy prokázat, že vynaložily veškeré úsilí, které bylo možno objektivně požadovat, aby se odpovědnosti za přestupek (nyní za správní delikt) zprostily. Jedná se tudíž o objektivní odpovědnost s možností liberace. To znamená, že právnická a podnikající fyzická osoba musí prokázat existenci liberačního důvodu a nese tak důkazní břemeno. Varianta II také ponechává důkazní břemeno na právnické a podnikající fyzické osobě, jejíž zavinění se presumuje. To znamená, že právnická a podnikající fyzická osoba nebude jednat zaviněně (nebude tedy za přestupek odpovědná), prokáže-li že vynaložila veškeré úsilí, které na ní lze požadovat.

Naopak v případě uplatnění odvozené odpovědnosti právnické osoby (varianta III) by důkazní břemeno nesl příslušný správní orgán, který by musel v rámci řízení o přestupku posoudit zavinění fyzické osoby, a dále zda je tato osoba součástí zákonem vymezeného okruhu fyzických osob oprávněných jednat za právnickou

osobu nebo jejím jménem, a zda je jednání takové fyzické osoby při splnění zákonem stanovených podmínek právnické osobě přičitatelné.

Podle Varianty III by došlo k jednotné formulaci skutkových podstat, a to tímto způsobem: „Přestupku se dopustí ten, kdo“ (na rozdíl od jasného a přesného určení pachatele přestupku ve variantách I a II), a zejména by se změnila dosavadní koncepce pojetí odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby, která by byla nově založena na zavinění dovozovaného z jednání osob fyzických, jež by muselo být na základě zákonem stanovených podmínek právnické nebo podnikající fyzické osobě přičitatelné.

Skutkové podstaty v jiných zákonech by tedy musely být v souvislosti s novým zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) kompletně přepracovány, což je evidentní nevýhoda varianty III.

Výhodou varianty III (tj. přičitatelnosti) je nepochybně fakt, že by její realizací došlo k dosažení jednotné právní úpravy správní a trestní odpovědnosti právnických osob. Nicméně bylo vyhodnoceno, že varianta III je pro oblast správní odpovědnosti zcela nevhodná, neboť její zavedení do praxe by vyžadovalo neúměrnou zátěž pro správní orgány, které by v řízení nesly důkazní břemeno a musely by velice složitě posuzovat veškeré aspekty přičitatelnosti vůči konkrétnímu pachateli. Správní orgány nemají na rozdíl od orgánů činných v trestním řízení (zejména soudů) dostatečné odborné a finanční zázemí pro takové posuzování. Navíc by varianta III byla obtížně srozumitelná též pro adresáty právních povinností, jejichž porušení se skutkovou podstatou přestupku trestá, neboť z dikce „přestupku se dopustí ten, kdo“ by pro ně bylo velmi složité rozpoznat, jaký subjekt se skutečně může přestupku dopustit, zda fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba, popřípadě všechny tyto subjekty. Adresáti právních povinností by tak museli usuzovat pouze ze znění souvisejícího hmotněprávního ustanovení, v němž je povinnost, jejíž porušení se skutkovou podstatou přestupku trestá, vymezena. Tím by mohlo dojít ke snížení právní jistoty a předvídatelnosti práva (tzn., že adresát normy by nevěděl nebo nemohl s určitostí předpokládat, jaké jednání je postihováno, zda může být subjektem, jaký správní trest mu může v případě porušení povinnosti uložen apod.).

Na základě výše uvedeného byla varianta III z dalšího hodnocení dopadu regulace vyřazena.

Vzhledem ke složitosti problematiky, jakou správní odpovědnost bezpochyby je, bylo přistoupeno k tomu, že základy odpovědnosti za přestupek jsou v textu nadále ponechány ve dvou variantách (varianta I a II).

### **3.3.3 Zhodnocení variant řešení z hlediska pojetí odpovědnosti podnikající fyzické osoby za správní delikt, resp. přestupek**

Ohledně pojetí odpovědnosti podnikající fyzické osoby za správní delikt je podle našeho názoru vhodné vložit nejprve historickou poznámku. Po roce 1989 byla obnovena možnost fyzických osob podnikat v různých oborech činnosti. V této souvislosti bylo třeba vyřešit otázku, v jakém odpovědnostním režimu postihovat fyzickou osobu, která poruší povinnosti, které má jako podnikatel, při podnikání nebo

v souvislosti s podnikáním. Má odpovídat jako jiné fyzické osoby za přešupek chápaný jako základní, obecný druh správního deliktu fyzických osob, nebo se má odpovědnost fyzické osoby za "podnikatelské" protiprávní jednání koncipovat stejně jako odpovědnost právnických osob, případně zcela samostatně? Přitom u nás existovaly a existují značné rozdíly v právní úpravě těchto dvou druhů správních deliktů - základy odpovědnosti za přešupek, sankce a jejich ukládání jsou upraveny v zákoně č. 200/1990 Sb., správní delikty právnických osob obecnou právní úpravu postrádají, pro spáchání přešupku je nutné zavinění, kdežto odpovědnost za správní delikty právnických osob je objektivní (bez ohledu na zavinění), v řízení o přešupcích se uplatní zvláštní procesní instituty, řízení o správních deliktech právnických osob se řídí v zásadě pouze správním řádem apod.

Zákonodárce se nakonec přiklonil k druhé z uvedených možností a přiřadil odpovědnost podnikajících fyzických osob k odpovědnosti osob právnických<sup>26</sup>. K tomu došlo zpravidla tak, že v nově přijímaných zákonech bylo stanoveno, že odpovídá právnická osoba a podnikatel (zde s odkazem na § 2 tehdejšího zákona č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů)<sup>27</sup>, nebo byl užit obecný pojem prodávající, vývozce, apod., který se vztahoval při splnění podmínek podle příslušného zákona na právnické i fyzické osoby. Ve starších, novelizovaných zákonech pak bylo zpravidla doplněno ustanovení, podle kterého se pod pojmem "organizace" rozumí i podnikající fyzická osoba<sup>28</sup>. Současné zákony již pravidelně obsahují právní úpravu správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob<sup>29</sup>.

Při zpracování nové právní úpravy odpovědnosti za přešupek je na místě otázka, zda je dosavadní koncepce odpovědnosti podnikajících fyzických osob vhodná, či je možné uvažovat o jiné alternativě postihu. Volba koncepce odpovědnosti podnikajících fyzických osob za správní delikty, resp. přešupky, se dotýká mnoha podnikatelů. Podle statistických údajů se počet podnikajících fyzických osob stále zvyšuje<sup>30</sup>. Nejvýznamnějším důvodem pro sjednocení podmínek odpovědnosti podnikajících fyzických osob s odpovědností právnických osob byla a je patrně ta skutečnost, že zatímco přešupku se může dopustit fyzická osoba jen svým vlastním, osobním jednáním, fyzická podnikající osoba může jednat též

---

<sup>26</sup> Resp. do roku 1990 "socialistických organizací", které byly monopolními provozovateli uvedených činností. V tomto období byly správní delikty organizací obsaženy v téměř padesáti zákonech.

<sup>27</sup> Např. § 48 - § 50 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), § 3 zákona č. 105/1990 Sb., o některých opatřeních souvisejících s vydáním zákona o soukromém podnikání občanů.

<sup>28</sup> Srov. § 139 odst. 5 stavebního zákona č. 50/1976 Sb. ve znění zákona č. 262/1992 Sb. (novelizační bod 53).

<sup>29</sup> Podle německého zákona o přešupcích (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung v. 19. 2. 1987, BGBl. I S. 602), není možné užit ustanovení § 30 zakládající možnost uložení pokuty právnické osobě za spáchání trestný čin nebo přešupek na jednotlivého podnikatele ("Einzelkaufmann").

<sup>30</sup> Podle údajů Českého statistického úřadu bylo fyzických osob podnikajících podle živnostenského zákona a zemědělských podnikatelů 1 796 336 v roce 2006 (vždy k 31. 12.), 1 817 408 v roce 2007, 1 845 016 v roce 2008, 1 839 233 v roce 2009, 1 876 998 v roce 2010 a 1 912 154 v roce 2011.

prostřednictvím svých zaměstnanců<sup>31</sup>. Jejich protiprávní jednání se jí pak přičítá, stejně jako se přičítá právnické osobě protiprávní jednání za ni jednajících osob. Kdyby fyzická podnikající osoba odpovídala za přešupek, pak by jí podle současné právní úpravy nebylo možné přičítat jednání jejích zaměstnanců. Možností by samozřejmě bylo vytvořit skutkové podstaty přešupků, jejichž subjektem by byl zaměstnanec fyzické podnikající osoby. Pak by ovšem vznikla nerovnost jiného druhu. Zatímco zaměstnanci fyzické osoby by odpovídali za přešupek a mohla by jim být podle dnešní úpravy uložena pokuta ve značné výši, zaměstnanci právnické osoby (pokud sami nespáchají správní delikt) by mohli být postiženi nikoli primárně za správní delikt, ale pouze v rámci náhrady škody způsobené zaměstnavateli - právnické osobě<sup>32</sup>. Kromě toho jsou skutkové podstaty spočívající v porušování povinností spojených s výkonem podnikání nebo jiné kvalifikované (odborné) činnosti v dnešní právní úpravě společné pro oba typy právních subjektů - pro právnické i podnikající fyzické osoby.

Je tedy možno shrnout, že současná (i navrhovaná) rozdílná právní úprava odpovědnosti za přešupy a za správní delikty podnikajících fyzických osob vychází z odlišnosti postavení fyzické osoby jako občana a jako podnikatele, a proto se doporučuje volit nulovou variantu (tj. ponechání stávajícího stavu).

### **3.3.4 Zhodnocení variant řešení z hlediska kategorizace subjektů jiných správních deliktů (resp. přešupků)**

Ačkoli by navrhovaná kategorizace subjektů odpovídajících za porušení povinností obsažených v normách správního práva (varianta I a II) mohla znamenat precizaci jejich označení, které by lépe odpovídalo současnému evropskému trendu v oblasti podnikání, je zavedení takového členění do právního řádu České republiky v současnosti spíše nevhodné, a to především z následujících důvodů:

Navrhovaná kategorizace subjektů jiných správních deliktů, tedy právnických a podnikajících fyzických osob, ať už na právnickou osobu podnikající a právnickou osobu nepodnikající, popřípadě členění právnické osoby podnikající a podnikající fyzické osoby na malého a středního, nebo velkého podnikatele, by znamenalo změnit celkový přístup k tvorbě skutkových podstat jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy. Skutkové podstaty jiných správních deliktů by musely být s ohledem na takové členění celkově přepracovány, neboť by musely výslovně označit subjekt porušených právních povinností, tedy identifikovat, zda se jedná o právnickou osobu podnikající, nebo nepodnikající, nebo o malého a středního, anebo velkého podnikatele. V zákonech, které nyní obsahují skutkové podstaty správních deliktů právnických osob, by musel věcný gestor tohoto zákona

---

<sup>31</sup> Podle § 13 odst. 1 obchodního zákoníku, je-li podnikatelem fyzická osoba, jedná osobně nebo za ni jedná zástupce.

<sup>32</sup> Podle § 257 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, výše požadované náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout u jednotlivého zaměstnance částku rovnající se čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek.



přezkoumat, zda jsou právní povinnosti, jejichž porušení se skutkovou podstatou trestá, uloženy právníkům osobě podnikající, či právníkům osobě nepodnikající. Pokud by byly povinnosti adresovány právníkům osobě podnikající, musel by věcný gestor zákona dále zkoumat, zda je právník osobou podnikající malým a středním, nebo velkým podnikatelem. V zákonech, které nyní obsahují skutkové podstaty správních deliktů právníků a podnikajících fyzických osob (jedná se o většinu zákonů upravujících výkon veřejné správy), popřípadě pouze správní delikty podnikajících fyzických osob, by musel věcný gestor kromě přehodnocení přístupu k právníkům osobám přezkoumat také, zda je podnikající fyzická osoba malým a středním, nebo velkým podnikatelem. Skutkové podstaty jiných správních deliktů by se na základě toho musely přizpůsobit tomuto novému členění, a to nejen z hlediska označení subjektů deliktů, ale též z hlediska postihovaných právních povinností. Pro adresáty porušených právních povinností by tím mohla vzniknout nepřehledná situace, neboť by neměli jistotu, zda za správní delikt odpovídají stejně jako dosud.

Je ovšem třeba zdůraznit, že změna subjektů jiných správních deliktů (resp. přestupků) by byla pouze formální, neboť základy odpovědnosti za jiný správní delikt by zůstaly nezměněny. To znamená, že by i nadále právník a podnikající fyzická osoba odpovídala objektivně (tj. bez ohledu na zavinění) zcela bez zřetele k tomu, zda se jedná o právníka osobu podnikající, nebo nepodnikající, nebo o malého a středního, nebo velkého podnikatele, a to v případě přijetí odpovědnosti za přestupek ve variantě I, nebo by v případě přijetí odpovědnosti za přestupek ve variantě II, odpovídala na základě presumovaného zavinění.

Rozlišení subjektů jiných správních deliktů na malého a středního podnikatele má význam zejména v tom, že je součástí evropského programu podpory, o níž mohou malí a střední podnikatelé žádat (vizte výše). Podle našeho názoru je takové členění založeno především na ekonomických (soukromoprávních) kritériích, jakými jsou například počet zaměstnanců nebo členů, průměrná výše dosahovaného zisku nebo obrátu, apod., které jsou zcela odlišné od podmínek, na nichž je založena (veřejnoprávní) odpovědnost za jiný správní delikt, resp. přestupek. V rámci této odpovědnosti totiž právník nebo podnikající fyzická osoba odpovídá za porušení povinností obsažených v zákonech upravujících výkon veřejné správy, tedy v normách veřejného, a nikoli soukromého práva<sup>33</sup>. Směšování soukromoprávní

---

<sup>33</sup> Soukromoprávní vztahy mají převážně majetkový charakter a z tohoto pohledu se sem tradičně řadí občanské, obchodní, rodinné, pracovní a také mezinárodní soukromé a obchodní právo. Veřejnoprávní vztahy se vyznačují nerovným postavením subjektů a řadí se sem ústavní, správní, trestní, finanční právo a právo sociálního zabezpečení. Veřejnoprávní charakter mají vždy odvětví práva procesního.

Dělení práva na veřejné a soukromé nebylo přes veškerou kritiku tohoto dělení popřeno a vyvráceno, nicméně je nutno připustit, že kritika tohoto dělení spolu se současným pojetím práva měla vliv na to, že hranice mezi právem veřejným a soukromým se dnes neposuzuje příliš ostře a hranice mezi oběma oblastmi práva se postupně posouvají (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 41/98, ze dne 1. prosince 1998).

Josef Vedral ve svém článku ze dne 14. února 2011 s názvem „Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu“ (původní nebo upravené texty pro ASPI; ASPI ID LIT37153CZ) dokonce uvádí, že: „Obecně (či aspoň většinou) je zřejmě přijímána zásada

a veřejnoprávní regulace není podle našeho názoru v tomto případě žádoucí, neboť zavedením kategorizace na malé a střední podnikatele by za porušení ryze veřejnoprávních povinností odpovídaly subjekty, jejichž rozlišení, resp. označení by vycházelo ze soukromoprávních kritérií. Proto se domníváme, že takovou kategorizaci podnikatelů nelze do navrhované právní úpravy odpovědnosti za přešůpek reálně promítnout. Kategorizace právnických osob podnikajících a podnikajících fyzických osob na malé a střední, nebo velké podnikatele, také nemusí být zcela objektivní a vyvážená, neboť problémem definice malého a středního podniku je její přílišná rozsáhlost. Definice totiž zasahuje až 99,8 % podniků v Evropské unii, přičemž zájmy jednotlivých skupin jsou značně rozdílné. Velikosti podniků a vnímání veřejnosti se navíc liší v souvislosti s charakterem ekonomiky konkrétního státu, přičemž česká veřejnost a podnikatelé často označují velkým již střední podnik.

Za účelem zavedení uvedeného dělení subjektů jiných správních deliktů by bylo nutné komplexně změnit celkový přístup v oblasti právní úpravy správního trestání, což by vyžadovalo rozsáhlé diskuze s odborníky napříč touto oblastí a hloubkovou analýzu (zejména finanční a právní), což však nemůže dané hodnocení dopadů navrhované regulace reálně obsáhnout. Navíc by takový komplexní rozbor výrazně přesahoval předmět a cíl navrhované regulace, tj. sjednocení právní úpravy správní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob spolu s právní úpravou zvláštního řízení k uplatnění této odpovědnosti. Taková změna by se mimo jiné výrazně dotkla též věcných gestorů (tedy orgánů, do jejichž působnosti spadá určitý úsek státní správy upravený příslušným zákonem) zákonů obsahujících skutkové podstaty jiných správních deliktů (o tom vizte výše), které by musely být novelizovány, přičemž takto rozsáhlá novelizace by nemohla být technicky provedena najednou, nýbrž v řádu několika let, čímž by mohlo dojít k ohrožení právní jistoty a předvídatelnosti práva pro adresáty právních povinností, a zejména ke vzniku neúměrných (zejména administrativních a technických) nákladů na straně věcných gestorů těchto zákonů. Dále by bylo nutné zcela změnit přístup k právnické osobě jako subjektu správní odpovědnosti, neboť podle platné právní úpravy se nerozlišuje, zda je podnikatelem osoba fyzická, nebo osoba právnická (§ 2 odst. 2 obchodního zákoníku).

Lze tedy shrnout, že zohlednění výše uvedené iniciativy Small Business Act a zásad, doporučení a námětů, které z ní vyplývají, včetně nařízení Komise (ES) č. 800/2008, naráží v právní úpravě odpovědnosti za správní delikt, resp. přešůpek, na řadu obtíží. Především jde o to, že rozlišování „malých a středních podniků“ od „velkých podniků“ je vhodné a efektivní pro pozitivní podporu jejich podnikání, avšak pro potřeby správního trestání vhodné ani efektivní není. Bez ohledu na to, zda je „podnik“ malý nebo velký, je třeba řešit, kdo za něj jedná a zda má jít o jednání zaviněné, či nikoli apod. Také samotné vymezení pojmů „malý a střední podnik“ by navíc nebylo jednoduché (srov. příliš širokou definici malého a středního podniku v příloze č. 1 nařízení Komise (ES) č. 800/2008). Dalším argumentem proti takovému

---

*o vzájemném vztahu soukromého práva jako práva obecného k právu veřejnému jako právu zvláštnímu.“*

rozlišování je skutečnost, že i malý nebo střední podnik může spáchat velmi závažný přeštek, spojený s rozsáhlými a významnými následky.

Na základě výše uvedeného vyhodnotil předkladatel jako nejvhodnější variantu nulovou, tj. zachování stávajícího stavu, přičemž varianta I a II byla po důkladné analýze z dalšího procesu hodnocení dopadů regulace vyřazena. V paragrafovém textu návrhu zákona o odpovědnosti za přeštekky a řízení o nich (zákon o přeštekcích) lze u právnické nebo podnikající fyzické osoby, která je pachatelem přeštekku, nicméně zvážít zavedení možnosti přihlížet při určení druhu a výměry správního trestu k velikosti podniku, rozsahu podnikatelské činnosti nebo počtu zaměstnanců, anebo k charakteru podniku, případně podnikání.

### **3.3.5 Zhodnocení variant řešení z hlediska uspořádání skutkových podstat přeštekků a jiných správních deliktů (resp. přeštekků) v právním řádu České republiky**

Převedení skutkových podstat přeštekků obsažených v rušeném zákoně č. 200/1990 Sb. do jiných zákonů podle varianty I je řešením stavu, kdy jsou k ochraně jednoho a téhož objektu obsaženy typové znaky<sup>34</sup> objektivní stránky<sup>35</sup> přeštekku jak ve zvláštní části stávajícího zákona č. 200/1990 Sb., tak i v jiném zákoně. To znamená, že typové znaky skutkových podstat přeštekků budou stanoveny v tzv. sankčních ustanoveních zvláštních zákonů, které upravují výkon státní správy na jednotlivých úsecích. Takový přístup vychází již z návrhu zákona o odpovědnosti za přeštekky a řízení o nich, který byl v roce 2004 projednán Legislativní radou vlády, a byl obsažen též v návrhu věcného záměru zákona o správním trestání, který byl schválen usnesením vlády č. 162 ze dne 20. února 2002. V platném zákoně č. 200/1990 Sb. se tento „dekodifikační“ přístup (přístup spočívající v převádění skutkových podstat z jednoho zákona do zákonů jiných) taktéž projevuje, a to například převedením skutkových podstat přeštekků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích do zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, převedením skutkových podstat přeštekků na úseku občanských průkazů do zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů, nebo převedením skutkových podstat přeštekků na úseku cestovních dokladů do zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech), ve znění pozdějších předpisů, atd.

---

<sup>34</sup> Typové znaky skutkové podstaty přeštekku jsou znaky, které charakterizují a vzájemně odlišují jednotlivé konkrétní přeštekky.

<sup>35</sup> Objektivní stránkou se rozumí vymezení povinnosti, jejíž porušení má být sankcionováno. Znakem objektivní stránky přeštekku nebo jiného správního deliktu je porušení povinnosti, kterou zvláštní právní předpis stanoví.

Návrh na převedení většiny skutkových podstat přestupků z rušeného zákona č. 200/1990 Sb. do zvláštních zákonů by bylo hlavním obsahem změnového zákona, který připraví předkladatel s tím, že v rámci prodlouženého vnějšího připomínkového řízení, budou mít věcní gestoři jednotlivých zákonů, do nichž mají být skutkové podstaty přestupků převedeny, možnost uplatnit formou zásadní připomínky návrh na úpravu nebo doplnění navržených skutkových podstat tak, aby bylo potrestáno porušení veškerých právních povinností, které zasluhují uložení správního trestu. Takový postup tudíž nepředpokládá zvýšení nákladů na straně věcných gestorů, ani na straně předkladatele.

Varianta I dále vychází z toho, že typové znaky skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů by měly být z povahy věci obsaženy v zákonech, které obsahují povinnosti, jejichž porušení tyto skutkové podstaty trestají. Skutkové podstaty jsou totiž přímo závislé na hmotněprávních ustanoveních daného zákona, neboť na základě obsahu těchto ustanovení se skutková podstata (většinou spolu s výslovným odkazem na konkrétní ustanovení) konstruuje. Pokud dojde k novelizaci hmotněprávního ustanovení, což je situace naprosto běžná, pak musí automaticky dojít též k odpovídající změně znaků skutkové podstaty, která porušení daného ustanovení trestá. Na skutkovou podstatu je nutno pohlížet v kontextu s hmotněprávním ustanovením daného zákona, nelze na ni pohlížet odděleně. Adresát právní povinnosti (tj. osoba, které je uložena konkrétní povinnost) by měl na základě tohoto přístupu postupovat tak, že se nejprve seznámí se svými povinnostmi v příslušném zákoně upravujícím určitý úsek státní správy – proto jsou hmotněprávní ustanovení upravována tak, aby předcházela ustanovením sankčním, a poté se ze skutkových podstat přestupků nebo jiných správních deliktů, v nichž by měl být jako jejich subjekt výslovně označen, dozví, za porušení jakých konkrétních povinností může být postižen správní sankcí (resp. trestem).

Varianta II, tj. návrh na kodifikaci skutkových podstat přestupků, by znamenala, že by jediný zákon obsahoval skutkové podstaty všech přestupků, které by postihovaly porušení právních povinností obsažených v jednotlivých zákonech upravujících výkon veřejné správy. Adresáti právních povinností, a též i příslušné správní orgány by byli nuceni nahlížet do více zákonů, neboť by museli zjistit, komu je povinnost vlastně uložena, a kdo za její porušení ponese odpovědnost. Lze samozřejmě říci, že by ve skutkových podstatách měl být podle obvyklé praxe v oblasti správního trestání v posledních několika letech výslovně a přesně označen subjekt deliktu, nicméně na to nelze ve všech případech spoléhat a pro adresáty porušených právních povinností je stěžejní zjištění, komu je povinnost adresována v příslušném hmotněprávním ustanovení daného zákona (k tomu vizte výše). Řešením této nepřehledné situace, kdy by adresáti porušených právních povinností byli nuceni nahlížet do více zákonů, by mohlo být ještě preciznější formulování znaků skutkových podstat, nežli tak, jak k tomu na základě koncepce reformy správního trestání<sup>36</sup> spolu s plněním koordinační úlohy Ministerstva vnitra v oblasti právní

---

<sup>36</sup> K tomu srov. usnesení vlády č. ze dne 20. února 2002 č. 162 k návrhu věcného záměru zákona o správním trestání.

úpravy správního trestání<sup>37</sup> dochází v současnosti. Co nejpřesněji formulovaná skutková podstata by mohla usnadnit orientaci adresátů právních povinností, kteří by již ze skutkové podstaty mohli vyčíst svou povinnost, aniž by museli nahlížet do příslušného zákona, který povinnost fakticky obsahuje. Takový přístup by byl podle našeho názoru obtížně realizovatelný, neboť by při tvorbě skutkových podstat přestupků kladl mnohem vyšší nároky na jednotlivé věcné gestory zákonů, kteří by museli co nejpřesněji formulovat znaky těchto skutkových podstat. To znamená ještě precizněji, nežli je tomu dosud. Uvedený přístup by navíc nezajistil dostatečnou míru právní jistoty a předvídatelnosti práva pro adresáty právních povinností, neboť se lze jistě oprávněně domnívat, že by za účelem zjištění, jaká konkrétní právní povinnost jim je uložena, byli nuceni nahlížet do hmotněprávního ustanovení daného zákona, jako k tomu, podle našeho názoru správně, dochází již nyní. I z tohoto důvodu se domníváme, že je nezbytně nutné zachovat stav, kdy je povinnost spolu se skutkovou podstatou postihující její porušení obsažena v jednom zákoně.

Navíc zde vyvstává problém postupně vznikající již od 90. let 20. století, který je teoretiky v oblasti správního práva nazýván jako hypertrofie<sup>38</sup> správního trestání (správně-trestní represe). Skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů jsou rozptýleny zhruba ve 200 zákonech, přičemž ne vždy je takový postih zcela nezbytný, neboť některé skutkové podstaty jsou totožné se skutkovými podstatami trestných činů nebo se s nimi nevhodně nepřekrývají, nebo ne všechna protiprávní jednání musí být z důvodu jejich zcela minimální společenské škodlivosti nutně postižitelná správní sankcí. Náprava takového stavu by spočívala především na věcných gestorech zákonů obsahující skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů, kteří by museli přehodnotit efektivitu a potřebnost postihu porušených právních povinností, tedy zda uložení správního trestu plní dostatečným způsobem svou preventivně-represivní funkci (tedy, zda uložení správního trestu trestá a zároveň odrazuje od dalšího porušování právních povinností).

V případě kodifikace (uzákonění) veškerých skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů by se muselo vzhledem k navrhovanému terminologickému a věcnému nahrazení pojmu „správní delikt“ pojmem „přestupek“ řešit převedení nejen všech skutkových podstat přestupků, ale též všech skutkových podstat jiných správních deliktů do jediného zákona (kodexu). Taková situace je téměř legislativně neproveditelná, neboť si lze stěží představit, jaké náklady (zejména administrativní a technické) by tato změna vyvolala na straně věcných gestorů jednotlivých zákonů, a jak by docházelo k zabezpečování aktuálnosti skutkových podstat obsažených v kodexu, pokud by došlo ke změně hmotněprávního ustanovení v příslušném zákoně upravujícím výkon veřejné správy.

Dalším problémem jednotného kodexu obsahujícího veškeré skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů je též výše naznačený stav, kdy je v zákoně upravujícím výkon veřejné správy změněno hmotněprávní ustanovení obsahující povinnost, příkaz, zákaz nebo dovození, jejichž porušení je trestáno skutkovou podstatou obsaženou v kodexu. Nelze si představit, jakým způsobem by

---

<sup>37</sup> K tomu srov. § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb.

<sup>38</sup> Nadměrný růst skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů v jednotlivých zákonech.

se řešilo zajišťování vzájemného souladu jednotlivých skutkových podstat s povinnostmi obsaženými ve zvláštních zákonech, které se poměrně často novelizují. Podle našeho názoru by to znamenalo ohrožení právní jistoty a předvídatelnosti práva nejen pro subjekty deliktů, ale též pro příslušné správní orgány, a též zvýšení nákladů na straně věcných gestorů jednotlivých zákonů, kteří by museli změnu ustanovení obsahujícího povinnost, jejíž porušení je trestáno skutkovou podstatou obsaženou v kodexu, promítnout do znění této skutkové podstaty. Kodex by byl tedy měněn v závislosti na novelizacích jednotlivých zákonů, což by jistě nepřispělo k dodržování zásady legislativní ekonomie<sup>39</sup>.

V dané souvislosti je vhodné se též zmínit o rozdílech mezi správním a soudním trestáním v právním řádu České republiky, a to především z hlediska systému skutkových podstat trestných činů a skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů. Skutkové podstaty trestných činů jsou kodifikovány ve zvláštní části trestního zákoníku. To je hlavní odlišnost od systému skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů, které jsou rozptýleny v jednotlivých zákonech. Nicméně je nutno dodat, že jde o rozdíl spíše formální, a nikoli věcný. Podle našeho názoru má tento stav své „ratio“ (opodstatnění), které spočívá především v tom, že zatímco pro správní delikty je typické, že jde o porušení konkrétních příkazů a zákazů stanovených normami správního práva, trestní právo často sankcionuje porušení obecných, abstraktních nebo morálních pravidel chování, nevyjádřených pozitivně v právní normě (srov. např. trestný čin vraždy, krádeže, podvodu apod.). Klíčovým úkolem trestního práva je tedy zejména ochrana sociálně etických hodnot, úlohou správního práva ochrana dodržování spíše „technických“ správních příkazů a zákazů. To znamená, že skutkové podstaty trestných činů mohou být formulovány v jediném kodexu, neboť nejsou vázány (tedy neodkazují) na konkrétní ustanovení zákona, které by pravidlo, jehož porušení trestají, upravovalo, protože žádné takové zákonné ustanovení neexistuje. Skutkové podstaty trestných činů totiž trestají porušení obecných pravidel chování. To je hlavní rozdíl oproti skutkovým podstatám přestupků a jiných správních deliktů, které naopak trestají porušení konkrétních hmotněprávních povinností na různých úsecích státní správy obsažených v mnoha zákonech. Proto se domníváme, že je žádoucí, aby skutkové podstaty, které trestají porušení povinností obsažených v normách správního práva, byly upraveny společně s povinnostmi, na něž skutkové podstaty odkazují, tedy v příslušném zákoně upravujícím výkon veřejné správy, a nikoli odděleně od těchto povinností, tj. v kodexu.

Na základě výše uvedeného vyhodnotil předkladatel jako nejvhodnější variantu I, která kromě jiného odpovídá celkové koncepci odpovědnosti za přestupek, neboť nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), by měl obsahovat pouze obecné základy odpovědnosti za přestupek, řízení o přestupcích, popřípadě některé skutkové podstaty přestupků, pro něž nelze nalézt odpovídající právní úpravu ve zvláštních zákonech, nebudou-li tyto skutkové podstaty

---

<sup>39</sup> Zásada legislativní ekonomie znamená, že v rámci legislativního procesu by mělo být postupováno co možná nejúsporněji, tedy co nejméně zatěžovat právní řád novými právními předpisy nebo novelami již účinných právních předpisů.

upraveny v samostatném zákoně. Varianta II byla po důkladném rozboru z dalšího procesu hodnocení dopadů regulace vyřazena.

### **3.3.6 Zhodnocení variant řešení z hlediska věcné příslušnosti k projednání přestupku v prvním stupni**

Přenesení věcné příslušnosti k projednání přestupku v prvním stupni na obce s rozšířenou působností<sup>40</sup> bylo shledáno jako přínosné a efektivní řešení, které odráží aktuální vývoj praxe v oblasti správního trestání. Přenesení věcné příslušnosti na obce s rozšířenou působností umožní též zavedení nových postupů zkvalitňujících výkon přestupkové agendy a očekává se, že daná změna pro adresáta správních povinností přinese vyšší míru předvídatelnosti rozhodovací činnosti ze strany příslušných správních orgánů. Ponechání současné úpravy věcné příslušnosti k projednání přestupku by mimo jiné znamenalo, že by i nadále trvala nepřehledná situace v oblasti přenášení agend pomocí veřejnoprávních smluv<sup>41</sup> a požadavek na zvýšenou kvalifikaci oprávněné úřední osoby<sup>42</sup> by se zaváděl zejména na úrovni obcí prvního stupně zřejmě velice obtížně. Na základě toho byla nulová varianta vyřazena, a v dalším textu je ponechána pouze varianta přenášející věcnou příslušnost k projednání přestupku na obce s rozšířenou působností.

### **3.3.7 Zhodnocení variant řešení z hlediska požadavku na kvalifikaci oprávněné úřední osoby**

Požadavek na kvalifikaci oprávněné úřední osoby se sice jeví jako dostatečně odůvodněná změna, která by měla přinést výrazné zkvalitnění výkonu přestupkové agendy blížící se v mnohých ohledech trestnímu řízení. Ovšem v případě předpokládaného přijetí koncepční změny spočívající v přenesení přestupkové agendy z obcí základního typu na obce s rozšířenou působností dojde podle názoru předkladatele k určitému automatickému zkvalitnění jejího výkonu. Dále lze předpokládat, že by potřeba vysokoškolského právního vzdělání oprávněné úřední osoby přinesla velkou zátěž pro veřejné rozpočty. Bez zásadního navýšení mzdových prostředků by nebylo možné získat dostatečný počet potřebně kvalifikovaných pracovníků. Z těchto důvodů předkladatel nadále s touto variantou v textu návrhu nepracuje a bude tedy preferovat nulovou variantu.

### **3.3.8 Zhodnocení variant řešení z hlediska poskytování právní pomoci**

Zavedení institutu poskytování právní pomoci v řízeních o zvláště závažných přestupcích je jednoznačným posílením procesních práv obviněného, kterému hrozí značná újma na právech a povinnostech. Zejména z tohoto důvodu předkladatel

---

<sup>40</sup> K tomu srov. zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.

<sup>41</sup> Veřejnoprávní smlouva je dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva (k tomu srov. § 159 a násl. správního řádu).

<sup>42</sup> K tomu srov. § 15 odst. 2 správního řádu.

preferuje variantu, která upravuje poskytování právní pomoci podle navrhovaných kritérií. Avšak i vzhledem k obtížnému vyčíslení nákladů na zavedení tohoto institutu do praxe, se v dalším textu nadále pracuje s oběma variantami řešení (to znamená s variantou zavádějící možnost poskytovat právní pomoc obviněnému ze zvlášť závažného přestupku, a s variantou, která tuto možnost vůbec nezavádí).

**Na základě výše uvedeného vyhodnotil předkladatel jako nejvhodnější variantu legislativního řešení přijetí zcela nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), pro nějž je zpracován návrh věcného řešení (část B).**



## 4. Implementace doporučené varianty a vynucování

Implementace doporučeného legislativního řešení si nevyžádá žádné zvláštní postupy, neboť přijetím nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) dojde k nahrazení dosavadního zákona č. 200/1990 Sb., a tím i k nahrazení stávajícího režimu uplatňování odpovědnosti za přestupek fyzické osoby novým režimem uplatňování odpovědnosti za přestupek fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby. Přejít na tento nový režim budou řešit přechodná ustanovení v novém zákoně.

Při přípravě návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) – tzv. změnový zákon, který převede převážnou většinu skutkových podstat z rušeného zákona č. 200/1990 Sb. do zvláštních zákonů, se předpokládá spolupráce s věcnými gestory jednotlivých zákonů, která bude realizována v rámci prodlouženého vnějšího připomínkového řízení. V rámci připomínkového řízení budou věcní gestori uplatňovat formou zásadních připomínek návrhy na doplnění nebo jinou úpravu předkladatelem navržených skutkových podstat přestupků ve změnovém zákoně tak, aby bylo potrestáno porušení veškerých právních povinností, které zasluhují uložení správního trestu. Takový postup si tudíž nevyžádá žádné náklady na straně jednotlivých věcných gestorů, ani na straně předkladatele.

### 4.1 Vynucování

Navrhovaný zákon bude představovat obecnou úpravu odpovědnosti za přestupek včetně právní úpravy zvláštního řízení k uplatnění této odpovědnosti. Stanoví tedy podmínky odpovědnosti za porušení právních povinností uložených normami správního práva fyzické, právnické nebo podnikající fyzické osobě. Pokud se tedy tyto osoby dopustí přestupku, to znamená, že se dopustí společensky škodlivého protiprávního jednání, které je v zákoně za přestupek výslovně označeno, nejde-li o trestný čin, jejich odpovědnost se posoudí podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Podle tohoto zákona se jim také uloží správní trest, budou-li uznány vinnými z přestupku, a nebude-li od jejich potrestání při splnění zákonem stanovených předpokladů upuštěno.

## 5. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti navrhované právní úpravy a její realizace v praxi bude prováděn průběžně v rámci vlastní činnosti Ministerstva vnitra, a to na základě § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, tj. v rámci plnění koordinační role Ministerstva vnitra v oblasti právní úpravy správní odpovědnosti.

Přezkum účinnosti bude prováděn také v rámci aplikační praxe ze strany samotných správních orgánů, které se budou novou právní úpravou řídit. Přezkum účinnosti regulace bude prováděn také z hlediska prodloužení délky promlčecí doby u zvláště závažného přestupku. To znamená, že účinnost regulace se bude hodnotit zejména s ohledem na to, zda delší promlčecí doba přispívá k zamezení možných obstrukcí, tj. snah mařit průběh řízení, ze strany pachatele zvláště závažného přestupku, nebo zda institut přerušení promlčecí doby<sup>43</sup> naplňuje zejména v případě jednoleté promlčecí doby svůj účel, tj. řádně potrestat pachatele před jejím uplynutím.

---

<sup>43</sup> Přerušením promlčecí doby počíná běžet nová promlčecí doba, přičemž dosud uplynulá promlčecí doba se do nové promlčecí doby nezapočítává.

## 6. Konzultace a zdroje dat

S ohledem na specifickou oblast navrhované regulace probíhal konzultační proces do jisté míry atypickým způsobem, neboť o nezbytnosti zásadních změn právní úpravy v oblasti správní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob panuje v odborné veřejnosti celková shoda. Navrhovaná regulace vychází z návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich projednaného v roce 2004 Legislativní radou vlády, který obsahoval podobnou právní úpravu odpovědnosti za přestupek, jež je předmětem v současnosti navrhované regulace. Legislativní rada vlády však projednávání tohoto návrhu zákona zastavila s odůvodněním, že je třeba vyčkat na přijetí a účinnost v té době připravovaných navazujících právních předpisů, a to správního řádu, trestního zákoníku a zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich projednaný Legislativní radou vlády se snažil realizovat cíle obsažené již v návrhu věcného záměru zákona o správním trestání, který byl prvním a základním legislativním opatřením k uskutečnění koncepce reformy správního trestání, jež byla schválena usnesením vlády ze dne 20. února 2002 č. 162.

Záměry nové právní úpravy byly nesčetněkrát diskutovány na úrovni ústředních orgánů státní správy, na půdě vysokých škol, zejména právnických fakult, a na mnohých odborných seminářích pro širší veřejnost.

Navrhovaná právní úprava byla mimo jiné opakovaně posouzena též znovu obnovenou komisí pro reformu správního řízení a správního trestání (dále jen „Komise“). Komise je složena z odborníků napříč ústředními orgány státní správy, vysokými školami a soudy a k návrhu uplatnila připomínky, které do něj byly následně zapracovány. Komise byla zřízena jako poradní orgán Ministerstva vnitra v roce 1998 a její činnost se osvědčila již při přípravě nového správního řádu i koncepce reformy správního trestání.

Komise se při přípravě navrhované regulace podílela zejména na řešení základních koncepčních otázek právní úpravy odpovědnosti za přestupek, jakými jsou například otázka, zda mají být základy odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby za správní delikt a základy odpovědnosti fyzické osoby za přestupek sjednoceny v jediném zákoně, který bude terminologicky i věcně nahrazovat pojem „správní delikt“ pojmem „přestupek“, zda bude jediný zákon obsahovat právní úpravu hmotněprávních základů odpovědnosti za přestupek spolu s právní úpravou specifického řízení o přestupcích. Komise se také zabývala otázkou pojetí odpovědnosti právnických a podnikajících fyzických osob za přestupek (objektivní odpovědnost, nebo presumovaná subjektivní odpovědnost), otázkou, zda a v jakém rozsahu mají být do právní úpravy odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích promítnuty právní instituty odpovědnosti za trestný čin a trestního řízení, včetně otázky, zda mají být do právní úpravy odpovědnosti právnické osoby za přestupek promítnuty právní instituty odpovědnosti právnické osoby za trestný čin.

Navrhovaná regulace byla v rámci vnějšího připomínkového řízení konzultována se Svazem průmyslu a dopravy České republiky, který navrženou koncepci sjednocení právní úpravy v jednom právním předpisu a změnu pojetí odpovědnosti za přestupek obecně vítá, a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, který k návrhu neuplatnil žádné připomínky.

V oblasti vyhodnocení nákladů a přínosů varianty řešení z hlediska věcné příslušnosti k projednání přestupku v prvním stupni bylo pro získání konkrétních údajů osloveno 30 obcí všech stupňů, a dále se vycházelo z poznatků získaných z vlastní činnosti Ministerstva vnitra.

V oblasti vyhodnocení nákladů a přínosů varianty řešení z hlediska poskytování právní pomoci byly osloveny Puncovní úřad, Česká národní banka, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Národní bezpečnostní úřad, Státní rostlinolékařská správa, Česká inspekce životního prostředí, Státní ústav pro kontrolu léčiv, Energetický regulační úřad, Národní památkový ústav, Odbor památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy, Odbor živností Ministerstva průmyslu a obchodu, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká obchodní inspekce, Státní úřad inspekce práce, Drážní inspekce a Český telekomunikační úřad.

## B) Návrh věcného řešení

### 1. Úvod

Návrh věcného řešení bude zahrnovat:

- přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), a s ním související zrušení zákona č. 200/1990 Sb., který bude z části vycházet z návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich projednaného v roce 2004 Legislativní radou vlády
- přijetí zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) navrhuje terminologicky sjednotit „jiné správní delikty“ pod jednotný pojem přestupek (k tomu vizte dále). To znamená, že stávající jiné správní delikty se stanou přestupky. Nicméně je nutno dodat, že terminologická úprava těchto pojmů bude přízpůsobena zvoleným věcným řešením.

Část první zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) bude obsahovat základy odpovědnosti fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření, a zásady pro jejich ukládání.

Základy odpovědnosti fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby za přestupek jsou v této chvíli navrženy ve dvou variantách řešení, a to ve variantě odpovídající současnému právnímu stavu založenému na původní odpovědnosti fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby s objektivní odpovědností právnické a podnikající fyzické osoby s možností liberace, a variantě založené na presumované subjektivní odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby za přestupek a prokazované subjektivní odpovědnosti fyzické osoby za přestupek s tím, že zavinění tvoří subjektivní předpoklad vzniku odpovědnosti za přestupek. Charakteristika jednotlivých variant je obsažena níže.

Část druhá zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) bude nazvána řízení o přestupcích. Pro řízení o přestupcích se v souladu s dosavadní právní úpravou zachová koncepce subsidiárního využití správního řádu. V gesci Ministerstva vnitra je úkol uložený usnesením vlády č. 450/2009, na jehož základě byla schválena Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek (dále jen „Koncepce“). Citované usnesení vlády ukládá členům vlády a vedoucím ústředních správních úřadů „*předkládat vládě legislativní návrhy obsahující odchylky od správního řádu jen v důvodných případech a při novelizacích právních předpisů provádět průběžné odstraňování nadbytečných odchylek od správního řádu.*“ Předchozí správní řád (zákon č. 71/1967 Sb.) dostatečně nevyhovoval ústavním požadavkům na zákonnost výkonu státní moci,

obsahoval řadu mezer a neodpovídal ani terminologii ostatních předpisů. Díky tomu ve speciálních zákonech upravujících správní řízení vznikly nedůvodné odchylky, což je velmi nevýhodný stav pro adresáty veřejné správy, ale i pro správní orgány, které mnohdy postupovaly bezprocedurálně. Dnes účinný správní řád se podle § 1 odst. 1 vztahuje „na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.“ Správní řád tak dopadá na široký okruh vztahů ve veřejné správě a mnohem lépe vyhovuje ústavní zásadě zákonnosti výkonu státní moci. Jeho subsidiární aplikace (§ 1 odst. 2) zvyšuje záruky demokratického právního státu. Cílem Koncepce je správní řád jakožto komplexní procesní předpis pro celou veřejnou správu. Z těchto důvodů je v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) zvolena koncepce subsidiárního využití správního řádu.

V dosavadním zákoně č. 200/1990 Sb. je zásada subsidiárního využití správního řádu vyjádřena výslovně, ovšem v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) bude podpůrný vztah ke správnímu řádu vyplývat pouze z obecné úpravy ve správním řádu, podle které se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, jestliže zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) nestanoví jiný postup. Takové řešení je v souladu s legislativní praxí posledních let, kdy v souvislosti s Konceptí dochází k vypuštění vůči správnímu řádu nadbytečných ustanovení. Předmětem úpravy správního řádu je regulace vrchnostenské veřejné správy včetně správního řízení, přičemž řízení o přestupcích je zvláštním druhem správního řízení. Z rozsahu věcné a institucionální působnosti správního řádu vyplývá, že se vztahuje na postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (vrchnostenská veřejná správa), aniž by to muselo být výslovně uvedeno v jiném zákoně, který je ke správnímu řádu zákonem speciálním. V části druhé zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) tak budou zakotveny pouze zvláštnosti, které vyplývají ze zvláštní povahy přestupkového řízení. Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) z těchto důvodů neobsahuje komplexní úpravu řízení o přestupcích.

Z obecných pravidel bude nadále vyplývat, že mnoho vůči zákonu o přestupcích speciálních zákonů obsahuje také jednotlivá procesní ustanovení, která se v řízení o přestupku můžou uplatnit přednostně. Pro tyto speciální zákony se zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) aplikuje subsidiárně.

Nově nebude docházet k asymetrické situaci, kdy se pro přestupkové řízení použije úpravy v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), a pro řízení o jiných správních deliktech než přestupcích pak správní řád, který neodpovídá potřebám sankčního řízení.

Část třetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) bude obsahovat pouze skutkové podstaty přestupků, které nebylo možno ze stávajícího zákona č. 200/1990 Sb. převést do zákonů, v nichž jsou stanoveny povinnosti, jejichž porušení je znakem postihované skutkové podstaty. Převedení skutkových podstat do jiných zákonů je řešením stavu, kdy jsou k ochraně

jednoho a téhož objektu obsaženy typové znaky objektivní stránky přestupku jak ve zvláštní části stávajícího zákona č. 200/1990 Sb., tak i v jiném zákoně. Část třetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) proto bude obsahovat pouze některé, tzv. „zbytkové“ skutkové podstaty přestupků, které nelze převést do jiných zákonů (o tom vizte dále).

Část čtvrtá a pátá bude obsahovat společná, přechodná a zmocňovací ustanovení spolu se zrušovacími a závěrečnými ustanoveními.

Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), bude obsahovat zrušení, změnu nebo doplnění ustanovení některého z jiných zákonů, které obsahují skutkové podstaty přestupků. Obsahem změnového zákona bude převedení převážné většiny skutkových podstat přestupků obsažených v rušeném zákoně č. 200/1990 Sb. do zákonů, v nichž jsou stanoveny povinnosti, jejichž porušení je znakem převáděné skutkové podstaty, a dále kontrola a případná revize přestupků a jiných správních deliktů v jiných zákonech, a to zejména v tom směru, zda skutkové podstaty nejsou totožné s odpovídajícími trestnými činy nebo se s nimi nevhodně nepřekrývají. S tím souvisí i prověrka toho, zda skutečně všechna současná protiprávní jednání musí být trestná, případně zda výše sankcí odpovídá typové závažnosti jednotlivých přestupků a jiných správních deliktů.

Skutkové podstaty jsou totiž přímo závislé na hmotněprávních ustanoveních daného zákona, neboť na základě obsahu těchto ustanovení se skutková podstata (často spolu s výslovným odkazem na konkrétní ustanovení) konstruuje. Na skutkovou podstatu je nutno pohlížet v kontextu s hmotněprávním ustanovením, nelze na ní pohlížet odděleně. Vytvoření tzv. změnového zákona je zcela v souladu s celkovou koncepcí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), jenž má stanovit pouze obecné základy odpovědnosti za přestupek, řízení o přestupcích a některé skutkové podstaty přestupků, pro něž nelze nalézt odpovídající právní úpravu v jiných zákonech (k tomu blíže část třetí - Zvláštní část).

Návrh na převedení převážně většiny ze skutkových podstat, které je zamýšleno převést, připraví Ministerstvo vnitra, přičemž se předpokládá, že po schválení věcného záměru v rámci přípravy paragrafového znění návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), budou osloveny jednotlivé resorty, které jsou ústředním orgánem státní správy ve věcech přestupků, jejichž skutkové podstaty mají být převedeny (srov. § 89 zákona č. 200/1990 Sb.), nebo mají v legislativní gesci zákony, do nichž mají být převedeny, s žádostí, aby navrhly změny nebo doplnění návrhu Ministerstva vnitra na převod skutkových podstat, popřípadě připravily vlastní návrh na převod těch skutkových podstat, jejichž převod v připravovaném návrhu změnového zákona navrhován vůbec nebude, ač by navržen být měl. Tyto ústřední orgány státní správy tedy budou nést v souladu se svojí působností odpovědnost za to, aby skutkové podstaty přestupků, které budou navrhovat, zahrnovaly všechny formy útoků proti zájmům veřejné správy na jednotlivých úsecích zasluhující potrestání.

Návrh na převedení skutkových podstat přestupků ze zákona č. 200/1990 Sb. do jiných zákonů:

Přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy upravené v § 21 zákona č. 200/1990 Sb., konkrétně skutkové podstaty podle odstavce 1 písm. a) až c) a e) až ch) budou ponechány ve zvláštní části; skutková podstata podle odstavce 1 písm. d) bude přesunuta změnovým zákonem do zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), skutková podstata podle odstavce 1 písm. i) bude přesunuta do zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, a zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky.

Přestupky proti předpisům, kterými se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí, upravené v § 21a zákona č. 200/1990 Sb., budou převedeny do zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů, nebo do zákona č. 279/1992 Sb., o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Vězeňské služby České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ostatní přestupky na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství upravené v § 23 zákona č. 200/1990 Sb., konkrétně skutkové podstaty podle odstavce 1 písm. a), c), d) a e) budou převedeny do zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, do zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a do zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů. Skutková podstata v odstavci 1 písm. b) bude zrušena, neboť navazovala na zrušený zákon č. 68/1979 Sb., o silniční dopravě a vnitrostátním zasílatelství, ve znění pozdějších předpisů. Skutková podstata podle odstavce 1 písm. a) bude dále převedena do zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a skutková podstata podle odstavce 1 písm. e) bude dále převedena do zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů, skutkové podstaty podle odstavce 1 písm. f) až h) budou převedeny do zákona o zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo do zákona č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku podnikání upravené v § 24 zákona č. 200/1990 Sb., konkrétně skutková podstata podle odstavce 1 písm. a) bude převedena do zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a skutkové podstaty podle odstavce 1 písm. b) a c) budou ponechány ve zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).



Přestupky na úseku sociálních věcí upravené v § 28 zákona č. 200/1990 Sb., konkrétně skutková podstata podle odstavce 1 bude převedena do zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku zdravotnictví upravené v § 29 zákona č. 200/1990 Sb., konkrétně část skutkové podstaty odstavce 1 písm. a), bude převedena do zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, část skutkové podstaty, která je obecnou skutkovou podstatou, bude ponechána ve zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, skutkové podstaty podle odstavce 1 písm. b), c), f), h) až j), n) a o) budou převedeny do zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, skutková podstata odstavce 1 písm. d) bude převedena do zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů, skutková podstata odstavce 1 písm. e) bude převedena do zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění pozdějších předpisů, skutková podstata podle odstavce 1 písm. g) bude převedena do zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, skutkové podstaty podle odstavce 1 písm. k) až m) budou převedeny do zákona č. 285/2002 Sb., o darování, odběrech a transplantacích tkání a orgánů a o změně některých zákonů (transplantační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst upravené v § 29a zákona č. 200/1990 Sb. budou převedeny do zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi upravené v § 30 zákona č. 200/1990 Sb. budou převedeny do zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, v znění pozdějších předpisů a zákona č. 1/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o lihu), ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku školství a výchovy mládeže upravené v § 31 zákona č. 200/1990 Sb., budou převedeny do zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku kultury upravené v § 32 zákona č. 200/1990 Sb., konkrétně skutková podstata odstavce 1 písm. a) bude převedena do zákona

č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a skutková podstata odstavce 1 písm. b) do zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku porušování průmyslových práv a porušování práv k obchodní firmě upravené v § 33 zákona č. 200/1990 Sb., konkrétně skutková podstata podle odstavce 1 písm. a) bude převedena do zákona č. 207/2000 Sb., o ochraně průmyslových vzorů a o změně zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a skutková podstata podle odstavce 1 písm. b) bude převedena do zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku zemědělství a myslivosti upravené v § 35 zákona č. 200/1990 Sb., budou převedeny do jiných zákonů, konkrétně skutkové podstaty podle odstavce 1 písm. a) a d) do zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, skutkové podstaty podle odstavce 1 písm. b) a e) do zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů a skutkové podstaty podle odstavce 1 písm. c) a f) do zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku geologie upravené v § 38 zákona č. 200/1990 Sb., budou převedeny do zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku ochrany a využití nerostného bohatství upravené v § 39 zákona č. 200/1990 Sb. budou převedeny do zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku energetiky, teplárenství a plynárenství upravené v § 41 zákona č. 200/1990 Sb. budou převedeny do zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku všeobecné vnitřní správy upravené v § 42 zákona č. 200/1990 Sb. budou ponechány ve zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

Přestupky na úseku matrik, jména a příjmení upravené v § 42c zákona č. 200/1990 Sb. budou převedeny do zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku obrany České republiky upravené v § 43 zákona č. 200/1990 Sb., konkrétně skutková podstata odstavce 1 písm. a) bude převedena do zákona č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, skutková podstata podle odstavce

1 písm. b) bude převedena do zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku správy státních hranic upravené v § 44 zákona č. 200/1990 Sb. budou převedeny do zákona č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů a o změně zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o státních hranicích), ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku ochrany státních hranic upravené v § 44a zákona č. 200/1990 Sb. budou převedeny do zákona č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky na úseku ochrany životního prostředí upravené v § 45 zákona č. 200/1990 Sb. budou převedeny do zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě upravené v § 46 zákona č. 200/1990 Sb. budou ponechány ve zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

Přestupky proti veřejnému pořádku upravené v § 47 zákona č. 200/1990 Sb., konkrétně skutkové podstaty podle odstavce 1 písm. a) až g) budou ponechány ve zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, skutková podstata podle odstavce 1 písm. h) bude převedena do zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Přestupky křivého vysvětlení upravené v § 47a zákona č. 200/1990 Sb. budou ponechány ve zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

Přestupky proti veřejnému pořádku upravené v 47b budou převedeny do zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a do zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku vymezená v § 48 bude vypuštěna bez náhrady pro rozpor se základním principem reformy správního trestání, který spočívá v nutnosti konstruovat objektivní stránku přesně a určitě.

Skutkové podstaty přestupků proti občanskému soužití vymezené v § 49 odst. 1 písm. d) a e) budou převedeny do zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. Skutkové podstaty v § 49 odst. 1 písm. a) až c) budou ponechány ve zvláštní části zákona o odpovědnosti a řízení o nich (zákon o přestupcích).

Skutkové podstaty v § 50 (přestupky proti majetku) budou ponechány ve zvláštní části zákona o odpovědnosti a řízení o nich (zákon o přestupcích).



## **2. Obsah navrhované úpravy:**

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) bude členěn takto:

### **Část první – Obecná část**

1. Úvodní ustanovení
2. Působnost zákona
3. Základy odpovědnosti za přestupek
4. Zánik odpovědnosti za přestupek
5. Správní tresty
6. Obecné zásady pro ukládání správních trestů
7. Ochranná opatření
8. Zvláštní ustanovení o mladistvých

### **Část druhá – Řízení o přestupcích**

### **Část třetí – Zvláštní část**

### **Část čtvrtá – Společná, přechodná a zmocňovací ustanovení**

### **Část pátá – Zrušovací a závěrečné ustanovení**

## **2.1 Část první. Obecná část.**

### **2.1.1 Úvodní ustanovení**

**Předmětem právní úpravy zákona budou základy odpovědnosti fyzické a právnické osoby za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání a též znaky skutkových podstat některých přestupků. Zákon dále upraví postup projednávání přestupků správními orgány. Ustanovení o obecných podmínkách odpovědnosti, druzích správních trestů a ochranných opatření a jejich ukládání a o postupu projednávání přestupků správními orgány se použijí na všechny přestupky, pokud jiný zákon nestanoví jinak.**

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) se nebude vztahovat na pořádkové, platební ani disciplinární delikty, jejichž úprava je svěřena jiným zákonům (k tomu srov. bod 1.3.2.2 části A).

Na okraj lze poznamenat, že určité hmotněprávní, popř. procesněprávní instituty jsou z povahy věci spjaty pouze s fyzickou osobou, a nikoli právnickou, popřípadě podnikající fyzickou osobou. Tato skutečnost bude promítnuta do paragrafového textu návrhu zákona, který bude pomocí vnitřního členění rozlišovat, zda se jedná o odpovědnost fyzické, právnické nebo podnikající fyzické osoby.

### **Základní zásady zákona – část první (obecná část)**

**Část první zákona bude vycházet z níže uvedených obecně uznávaných základních zásad, aniž by tyto zásady byly výslovně vyjádřeny v jeho normativním textu**

- zásada nullum crimen, nulla poena sine lege;
- zákaz retroaktivity přísnějšího zákona v souladu s Listinou (k dalším zásadám vycházejícím z Ústavy a Listiny srov. část D);
- pomocná úloha uplatnění správní odpovědnosti (princip „ultima ratio“) jako krajního prostředku ochrany jednotlivců a společnosti;
- nepřipustnost analogie k rozšiřování předpokladů správní odpovědnosti a při stanovení druhů správních trestů a ochranných opatření, včetně podmínek jejich uložení (zákaz analogie in malam partem);
- zásada rovnosti,
- zásada humánnosti a respektování lidské důstojnosti;
- zásada individualizace trestu.

## 2.1.2 Působnost zákona

### Časová působnost

**Odpovědnost za přešupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přešupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přešupku příznivější.**

**Přešupek je spáchán v době, kdy pachatel konal nebo v případě opomenutí byl povinen konat.**

**Pachateli přešupku lze uložit vždy jen takový druh správního trestu, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přešupku rozhoduje.**

**O ochranném opatření se rozhodne vždy podle zákona účinného v době, kdy se o ochranném opatření rozhoduje.**

Z hlediska časové působnosti zákon vychází zásadně ze zákazu retroaktivity. Stanoví zásadu, že odpovědnost za přešupek se posoudí podle toho zákona, který byl účinný v době, kdy ke spáchání přešupku došlo. Za dobu spáchání přešupku se bude považovat (shodně s trestním právem) doba, kdy došlo k jednání, v němž je spatřován přešupek. U pokračování v přešupku a u přešupků hromadných je dobou spáchání okamžik, kdy byl spáchán poslední dílčí útok proti chráněnému zájmu, u přešupků trvajících je to okamžik, kdy byl ukončen protiprávní stav. Tato zásada se však neuplatní v případě, kdy nový zákon bude pro pachatele příznivější. Otázku, který ze zákonů je příznivější, je třeba řešit s ohledem na celkový dopad uplatnění správně trestní odpovědnosti.

Dále se výslovně stanoví, který okamžik je považován za dobu spáchání přešupku.

Pachateli lze uložit pouze takový druh správního trestu, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přešupku rozhoduje. Správní trest se ukládá podle zákona účinného v době spáchání přešupku, ale uložit lze pouze takový druh správního trestu, jehož uložení dovoluje zákon účinný v době rozhodování o tomto

přestupku. Toto ustanovení je výjimkou ze zásady vyjádřené v předchozím ustanovení, podle kterého se zásadně posuzuje trestnost činu podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, i ze zásady, že dřívějšího nebo nového zákona má být užito jako celku. Důvodem takovéto právní úpravy je to, aby nevznikaly problémy s výkonem správního trestu, který by již účinný zákon neobsahoval.

Ochranné opatření je ukládáno vždy podle zákona účinného v době, kdy se o něm rozhoduje, bez ohledu na to, zda by použití zákona účinného v době spáchání činu bylo pro pachatele příznivější. Protože ukládání a výkon ochranných opatření sleduje především preventivní účel a nemá difamující charakter, je třeba užívat nejnovějších a nejúčinnějších opatření.

### **Územní působnost**

**Podle zákona České republiky se posuzuje odpovědnost za přestupek, který byl spáchán na území České republiky.**

**Přestupek se považuje za spáchaný na území České republiky, jednal-li pachatel přestupku**

- a) zcela nebo zčásti na území České republiky, i když porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem nastalo nebo mělo nastat zcela nebo zčásti v cizině, nebo**
- b) v cizině, pokud porušení nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem nastalo nebo mělo, byť i jen zčásti, nastat na území České republiky.**

**Účastenství je spácháno na území České republiky,**

- a) je-li tu spáchán přestupek pachatele, kdy místo spáchání takového přestupku se posuzuje obdobně podle předchozího ustanovení, nebo**
- b) jednal-li tu zčásti účastník přestupku spáchaného v cizině.**

**Podle zákona České republiky se posoudí též odpovědnost za přestupek spáchaný v cizině státním občanem České republiky, cizincem, který má na území České republiky povolen trvalý pobyt podle jiného zákona (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů), nebo právnickou osobou, která má na území České republiky své sídlo nebo organizační složku, anebo zde alespoň vykonává svoji činnost nebo zde má svůj majetek, jestliže**

- a) pachatel přestupku svým jednáním porušil povinnost, kterou má podle zákona České republiky i mimo území České republiky,**
- b) pachatel přestupku, který je fyzickou osobou, spáchal přestupek proti občanskému soužití nebo proti majetku, pokud takové jednání nebylo projednáno v cizině, nebo**
- c) tak stanoví mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu České republiky.**

Odpovědnost za přestupek se vztahuje na všechny přestupky spáchané na území České republiky, bez ohledu na státní občanství, sídlo, trvalý pobyt

a eventuálně další okolnosti určující vztah pachatele přestupku k České republice. Tato zásada teritoriality je výrazem státní svrchovanosti České republiky. Zásadu teritoriality je nutné doplnit zásadou personality, to znamená stanovit podmínky, za kterých se uplatní správně trestní odpovědnost podle českých zákonů za některé přestupky spáchané mimo území České republiky. Z přestupků spáchaných mimo území České republiky se působnost zákona vztahuje na porušení povinností, které má pachatel přestupku podle českých právních předpisů v cizině. Takovou povinností je třeba rozumět nejen povinnost, kterou má pachatel pouze v cizině (např. oznamovací povinnost držitele cestovního dokladu v zahraničí ve vztahu k českému zastupitelskému orgánu - § 32 odst. 3 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech), ale též povinnost, která může být porušena jednáním jak na území České republiky, tak i v cizině (např. povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích - § 65 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti). Z přestupků spáchaných mimo území České republiky se působnost zákona dále vztahuje na některé přestupky proti občanskému soužití (bude upřesněno v textu paragrafového znění návrhu zákona) a přestupky proti majetku. Tato jednání budou zpravidla postižitelná i podle právních předpisů cizího státu, na jehož území k nim došlo. To však způsobuje překrývání působnosti těchto předpisů s působností zákona České republiky, a tudíž možnost dvojího postihu za totožné jednání. Proto se působnost zákona České republiky na tyto přestupky spáchané v cizině nevztahuje, jestliže takové jednání bylo v cizině projednáno, to znamená, že o něm bylo rozhodnuto bez ohledu na výsledek projednání. Působnost zákona se dále vztahuje na přestupky spáchané v cizině, jestliže tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.

Ve druhém odstavci je upraven tzv. distanční přestupek, tj. přestupek, u něhož mezi jednáním a následkem existuje určitá vzdálenost (zejména místní).

Dále je nutno zakotvit územní působnost ve vztahu k účastenství přestupku.

Územní působnost může být stanovena též jiným zákonem, popř. přímo použitelným předpisem Evropské unie. Například podle čl. 19 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006, o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 lze sankcionovat dopravce za skutky, které se prokazatelně staly v zahraničí, nebo u nichž nelze místo spáchání zjistit.

## **Osobní působnost**

**Jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustila osoba požívající výsad a imunit podle zákona, nelze jako přestupek projednat, nestanoví-li zákon jinak.**



**Jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustila osoba požívající výsad a imunit podle mezinárodního práva, nelze jako přestupek projednat, je-li zaručena vzájemnost a nestanoví-li zákon jinak.**

**Podle tohoto zákona se projednávají přestupky, kterých se dopustili poslanci a senátoři, pokud nepožádají orgán příslušný k projednání přestupku o projednání jednání majícího znaky přestupku v disciplinárním řízení podle jiného zákona.**

**Správní trest uložený za přestupek nelze vykonat nebo v jeho výkonu pokračovat, jestliže osoba, jíž byl správní trest uložen, se stala později osobou požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, nejde-li o osobu, která se stala poslancem nebo senátorem.**

**Podle jiných zákonů se projedná jednání, které má znaky přestupku, dopustí-li se jej**

- a) příslušník bezpečnostního sboru při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem,**
- b) osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem,**
- c) osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci, jde-li o jednání, které má znaky přestupku proti majetku, proti občanskému soužití, nebo proti veřejnému pořádku, anebo jde-li o jednání, které má znaky přestupku, jehož skutková podstata postihuje porušení právní povinnosti na úseku obrany, na úseku dopravy, nebo na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi,**
- d) příslušník zpravodajské služby České republiky, nebo**
- e) osoba, která je ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence;**

**toto jednání se projedná jako přestupek podle tohoto zákona, pokud jeho pachatel přestal být uvedenou osobou.**

Návrh vychází z dosavadní právní úpravy uvedené v § 10 zákona č. 200/1990 Sb., pokud jde o okruh osob, jejichž přestupky se projednávají podle jiných právních předpisů, a tuto úpravu aktualizuje a precizuje – příslušníci bezpečnostních sborů a osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci jsou vyňati z působnosti zákona pouze ve vztahu k přestupkům, kterých se dopustili při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem, přičemž osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci jsou vždy vyňaty z působnosti zákona, jestliže se dopustí jednání, které má znaky přestupku u zákonem stanovených druhů přestupků. Toto ustanovení reaguje na nutnost kvalifikovaného rozhodování o různých protiprávních jednáních, která jsou v současnosti služební funkcionář nebo služební orgán nuceni projednávat, a jejichž posouzení vyžaduje často vysoce odborné znalosti z různých oblastí. Převedením této agendy nedojde k výraznému nárůstu projednávaných přestupků u jednotlivých správních orgánů. Vzhledem k vysokému počtu příslušných správních orgánů, na které bude agenda převedena, nejsou počty projednávaných kázeňských přestupků příliš vysoké a nárůst projednávaných přestupků tak lze předpokládat v počtu jednotek u jednotlivých správních orgánů (Počty kázeňských

trestů uložených příslušníkům bezpečnostních sborů podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů v roce 2010 – 937 a 2011-712, přičemž se jedná o výčet zahrnující sankce za jednání mající znaky přestupku spáchané v souvislosti s výkonem služby i mimo ni a tresty uložené za kázeňské přestupky).

Příslušníci zpravodajských služeb České republiky podle § 3 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, tj. příslušníci Bezpečnostní informační služby, Úřadu pro zahraniční styky a informace a Vojenského zpravodajství, budou vyňati z působnosti zákona i tehdy, dopustí-li se jednání majícího znaky přestupku mimo výkon služby nebo mimo přímou souvislost s jejím výkonem. Touto úpravou zůstává zachována dosavadní koncepce speciálního projednávání jednání příslušníků zpravodajských služeb České republiky majícího znaky přestupku tak, aby nedocházelo k rozkrytí jejich příslušnosti ke zpravodajské službě.

Zákon se tedy bude vztahovat na jednání osob podléhajících vojenské kázeňské pravomoci nebo příslušníků bezpečnostních sborů, které má znaky přestupku a kterého se dopustili mimo výkon služby nebo mimo přímou souvislost s jejím výkonem. Takové jednání tedy bude projednávat civilní správní orgán a bude za něj ukládat správní tresty podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Jednání, které má znaky přestupku a kterého se uvedené osoby dopustily při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem bude obdobně jako kázeňský přestupek postihováno podle jiných zákonů, tj. zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a zákona o vojácích z povolání. Za takové jednání tedy budou ukládány sankce, které dovolují uložit tyto jiné zákony. S ohledem na vznik evidence vybraných druhů přestupků je nutno zmínit, že jednání mající znaky vybraných přestupků, kterého se dopustí uvedené osoby, bude evidováno bez ohledu na to, zda bylo spácháno při výkonu služby nebo mimo její výkon. V evidenci přestupků však nebudou evidována jednání mající znaky vybraných přestupků, kterých se dopustili příslušníci Bezpečnostní informační služby, příslušníci Úřadu pro zahraniční styky a informace a příslušníci Vojenského zpravodajství.

Navrhuje se, aby z osobní působnosti zákona byly vyňaty osoby požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva. Osobami požívajícími výsady a imunity podle mezinárodního práva jsou především ty osoby, na něž se vztahují tzv. vídeňské úmluvy o ochraně diplomatických a konzulárních pracovníků a další mezinárodní dokumenty. Princip vzájemnosti jako podmínka pro vynětí osob požívajících výsady a imunity podle mezinárodního práva z osobní působnosti zákona byla doplněna proto, že v posledních letech některé státy (např. JAR, Korejská republika, stát New York) v rámci boje za potírání dopravních přestupků páchaných osobami požívajícími výsady a imunity podle mezinárodního práva, obcházejí povinnost vynětí z osobní působnosti zákona č. 200/1990 Sb. Navrhovaná úprava osobní působnosti umožní Ministerstvu zahraničních věcí uplatnit při posouzení dotazu, zda určitá osoba požívá výsad a imunit podle mezinárodního práva, i princip vzájemnosti. Pokud nebude naplněn, bude možné přestupek projednat a uložit za něj správní trest. Odkaz na vzájemnost je mimo jiné obsažen

v řadě právních předpisů (například zákoně o dani z přidané hodnoty, zákon o správních poplatcích, zákon o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí). Osobami požívajícími výsady a imunity podle zákona jsou prezident, soudci Ústavního soudu, poslanci a senátoři. Vyloučení jejich odpovědnosti za přestupek je stanoveno Ústavou a zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Kdyby nebyla zakotvena možnost projednání přestupků poslanců a senátorů, aktivovalo by se beze zbytku ustanovení čl. 27 odst. 3 Ústavy, podle kterého „za přestupky poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem, pokud zákon nestanoví jinak.“ Zákon, který má stanovit jinak, je právě zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Navrhuje se tedy, aby přestupky, kterých se dopustili poslanci nebo senátoři, byly projednány podle tohoto zákona, pokud poslanec nebo senátor nepožádá příslušný správní orgán o projednání jednání majícího znaky přestupku v disciplinárním řízení.

Navrhuje se upravit též zánik výkonu uloženého správního trestu, pokud se osoba, které byl uložen správní trest, stala po uložení správního trestu osobou požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, ovšem s výjimkou osoby, která se stala poslancem nebo senátorem.

Přestupky, kterých se při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem dopustily osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci nebo příslušníci bezpečnostního sboru, se projednají podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, a zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Osoby, které jsou ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, se projednají podle zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, a zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence. Pokud pachatel přestal být takovou osobou, projedná se jednání jako přestupek podle obecné právní úpravy.

Předkladatel uvažoval též o vyloučení správně trestní odpovědnosti státu a územního samosprávného celku při výkonu veřejné moci nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem. Vycházel přitom z definice právnické osoby obsažené v mezinárodních dokumentech, které právnickou osobu shodně definují jako „jakýkoliv subjekt, který je právnickou osobou podle příslušného vnitrostátního práva, s výjimkou států nebo jiných veřejnoprávních subjektů při výkonu veřejné moci a veřejných mezinárodních organizací“. Problematika správní odpovědnosti státu a územního samosprávného celku je nicméně složitou právněteoretickou otázkou, k níž například doc. Mates<sup>44</sup> uvádí, že „se zpravidla uznává, že „jelikož stát má monopol trestat, nemůže být sám trestán“. To může být obdobně vztaženo též na územní samosprávné celky – obce a kraje. Lze tedy zřejmě vyslovit tezi, že právnické osoby veřejného práva při výkonu vrchnostenské veřejné správy podléhají také odpovědnosti (odpovědnosti za výkon veřejné správy), neměly by však odpovídat za správní delikt, byť současná situace je v tomto ohledu právě opačná.“. V současné době opravdu existuje značné množství jiných zákonů, které

---

<sup>44</sup> Mates a kol., Základy správního práva trestního, 2008, C. H. Beck, kapitola 6, JUDr. Helena Prášková, CSc., str. 143.

veřejnoprávní korporace trestají (zákon o ochraně osobních údajů, zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, zákon o archivnictví a spisové službě, zákon o účetnictví, zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti apod.), a v praxi správních orgánů projednávajících tyto jiné správní delikty to není nijak zpochybňováno. Předkladatel však původně vycházel z teze, že uplatnění správně trestní odpovědnosti vůči organizačním složkám státu je vyloučeno; stát by trestal sám sebe. Pokud by bylo u organizační složky státu zjištěno jednání podléhající správně trestní odpovědnosti, jednalo by se o správně trestní odpovědnost fyzické osoby, ať už by šlo konkrétně o osobu oprávněnou jednat jménem státu (§ 7 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích), nebo jinou osobu zařazenou v organizační složce státu k výkonu práce.

Předkladatel se nicméně poté přiklonil k názoru, že stát je veřejnoprávní právnickou osobou, který ve veřejnoprávních vztazích vystupuje prostřednictvím svých orgánů a organizačních složek. Orgány a organizační složky státu zde tedy vystupují jako subjekty veřejnoprávních vztahů. Obdobné postavení mají ve veřejnoprávních vztazích i orgány a organizační složky územní samosprávy ve vztahu k příslušnému územně samosprávnému celku. Trestání veřejnoprávních právnických osob je tak na místě, neboť opačný přístup by mohl vést ke znerovnoprávnění právnických osob soukromého práva a právnických osob veřejného práva.

### 2.1.3 Základy odpovědnosti za přestupek

Základy odpovědnosti za přestupek jsou zpracovány ve dvou variantách. V návrhu řešení bude jako výchozí použita **varianta I**, přičemž jednotlivé odchylky podle **varianty II** budou zahrnuty v textu popisujícím úpravu konkrétních hmotněprávních institutů a budou pro přehlednost vyznačeny kurzívou.

Základní rozdíl mezi variantou I a variantou II tkví v tom, že ve variantě I je odpovědnost právnických osob a podnikajících fyzických osob koncipována jako objektivní (se stanovením liberačních důvodů), a ve variantě II je odpovědnost právnických osob a podnikajících fyzických osob koncipována jako subjektivní (za zavinění).

**Varianta I** upravuje původní, tj. neodvozenou odpovědnost fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby s objektivní odpovědností právnické a podnikající fyzické osoby, tj. odpovědností bez ohledu na zavinění, s možností liberace. To znamená, že upravuje odpovědnost za přestupek na základě stávající úpravy zákona č. 200/1990 Sb. a jiných zákonů upravujících výkon veřejné správy. Vychází z toho, že v zákonech upravujících výkon veřejné správy je jako pachatel činu, jehož spáchání má být potrestáno, vždy označen ten, komu jsou adresovány povinnosti, jejichž porušení má být potrestáno. Je-li povinnost adresována jak osobě fyzické, tak i právnické a podnikající fyzické, subjektem odpovědnosti je jak osoba fyzická, tak i právnická a podnikající fyzická, takže odpovědnost právnické ani podnikající fyzické osoby nemůže být odvozována od odpovědnosti osoby fyzické a je proto její původní (originální) odpovědností,

Samozřejmě, že i původní odpovědnost právnických osob je založena na jednání osob fyzických, které mají k právnické osobě určitý vztah. Okruh těchto osob vyplývá z ustanovení zákonů upravujících jednání jménem právnické osoby a za právnickou osobu (srov. zejména § 20 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, resp. § 151 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a § 13 odst. 3 a § 15 odst. 1 obchodního zákoníku).

Je však nutno rozlišovat jednání právnické osoby jako právního subjektu, kdy právnická osoba jedná prostřednictvím statutárního orgánu, svých zaměstnanců nebo členů, neboť právnická osoba je často označována jako osoba fiktivní, která de facto sama jednat nemůže (tzv. fikční teorie<sup>45</sup>). To znamená, že správní odpovědnost právnické osoby se realizuje skrze jednání jejích „zástupců“ – konkrétních fyzických osob. Právnická osoba jako subjekt správní odpovědnosti poté odpovídá jako celek, sama za sebe, tj. originálně, neboť odpovídá za splnění povinnosti, která je jí uložena, a to bez ohledu na to, že za ni nebo jejím jménem jedná de facto někdo jiný, tj. osoba fyzická. Tím, že jsou povinnosti ukládány přímo právnické osobě, je nepodstatné, která fyzická osoba (a případně, zda zaviněně) jednala, ale podstatné je to, zda právnická osoba vynaložila veškeré úsilí pro to, aby splnila povinnosti, které jsou jí právním řádem uloženy. Právnická osoba je totiž sama zodpovědná za to, že zajistí, aby povinnosti jí uložené byly splněny. Konkrétní povinnosti jsou sice fyzickým osobám, které za ni jednají, ukládány v pracovních smlouvách, organizačních řádech, interních předpisech apod., nicméně porušením povinností stanovených v těchto aktech se fyzické osoby nedopouštějí přestupku.

V rámci původní správní odpovědnosti se právnická osoba totiž trestá za to, že osoby odpovědné za její řízení a fungování (typicky statutární orgány) nezajistily splnění povinností jí uložených. Pokud však pro právnickou osobu nebylo při vynaložení veškerého úsilí možné, aby svoji povinnost splnila, potom správně-trestně odpovídat nebude (s tím, že se případně uplatní odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku, která je v některých případech založena na absolutním

---

<sup>45</sup> „.....Při značném zjednodušení směrů a výsledků dosavadního vývoje právnických osob je možno formulovat dvě skupiny teorií právnických osob, které se zásadním způsobem promítly i do chápání právnických osob jako subjektů práva v současnosti. Jde o: a) teorie fikce, b) teorie reality.

*Teorie fikce (typická pro přirozenoprávní charakter právnického myšlení) považuje za jediný reálný typ osoby v právním smyslu osobu fyzickou, neboť pouze osoba fyzická má svůj bezprostřední základ v biosociální existenci člověka jako lidské bytosti. Tlak společenské objednávky však donutil i zastánce těchto teorií připustit, aby právo stanovilo možnost vybavit určitou skupinu lidí, případně jinou právní konstrukcí vlastní právní subjektivitou, vybavenou právní charakteristikou na způsob osoby fyzické.*

*Teorie reality naproti tomu konstatují, že právnické osoby reálně existují a právo nemůže jinak, než tuto skutečnost odpovídajícím způsobem vzít na vědomí. Rozdílnost pojetí právnických osob podle teorií fikce a teorií reality se prakticky odráží v legislativní a praktické právní činnosti ve stanovení právních podmínek, za kterých mohou právnické osoby vznikat, být uznány státní mocí a participovat na právním životě společnosti.*

*Je možno konstatovat, že zásadní současný postoj českého zákonodárce je charakterizován určitým kompromisem mezi oběma skupinami názoru. V legislativní a realizačně aplikační praxi jsou uznávány jako existující ty právnické osoby, které v tomto smyslu výslovně uznává právní řád.....“ (Původní nebo upravené texty pro ASPI, ASPI ID LIT 16245CZ, Fiala, Josef; Hurdík, Jan; Korecká, Věra.)*

odpovědnostním principu - odpovědnost za škodu podle soukromoprávních předpisů stojí vedle odpovědnosti trestní a správně-trestní).

Z hlediska takového pojetí správní odpovědnosti je právnická osoba „originálním“ pachatelem přestupku bez ohledu na to, že de facto jako (právní) subjekt sama nejedná (jednání statutárních orgánů je podle soukromoprávních předpisů přímo jednáním právnické osoby). To, že právnická osoba sama nejedná, je totiž v případě takto pojaté odpovědnosti zcela nepodstatné a k jednání „zástupců“ právnické osoby se nepřihlíží. Právnická osoba tudíž odpovídá původně, její odpovědnost není odvozena od jednání osob jednajících za ni nebo jejím jménem.

Výše uvedené závěry týkající se odpovědnosti právnické osoby se obdobně vztahují též na odpovědnost podnikající fyzické osoby.

**Varianta II** (dále v textu u jednotlivých hmotněprávních institutů vyznačená kurzívou) je založena na presumované subjektivní odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby za přestupek a prokazované subjektivní odpovědnosti fyzické osoby za přestupek s tím, že zavinění tvoří subjektivní předpoklad vzniku odpovědnosti za přestupek.

Za tím účelem se navrhuje upravit jednotná definice přestupku pro právnickou, fyzickou a podnikající fyzickou osobu tak, že přestupkem je zaviněné společensky škodlivé protiprávní jednání, které je v zákoně za přestupek výslovně označeno, nejde-li o trestný čin.

Dále se stanoví, že fyzická osoba jedná zaviněně, jednala-li v úmyslu nebo nedbalosti, přičemž k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon, že je třeba úmyslného zavinění, a právnická a podnikající fyzická osoba jedná zaviněně, nevynaložila-li veškeré úsilí, které lze na ní spravedlivě požadovat, aby zamezila nebo odvrátila porušení právní povinnosti.

Varianta II vychází z toho, že zavinění je subjektivním předpokladem vzniku odpovědnosti za přestupek fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby. Zavinění fyzické osoby prokazuje, jako nyní u varianty I, příslušný správní orgán. Zavinění fyzické osoby tedy není presumováno, ale prokazováno. Zavinění právnické a podnikající fyzické osoby příslušný správní orgán naopak od počátku řízení předpokládá (presumuje), neboť prokazovat zavinění u právnické osoby jako u osoby fiktivní by zřejmě nebylo reálné. Důkazní břemeno tedy obdobně jako u varianty I nese právnická nebo podnikající fyzická osoba, která za účelem zproštění odpovědnosti za přestupek, musí prokázat, že vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

Ustanovení o tom, že právnická nebo podnikající fyzická osoba jedná zaviněně, pokud neprokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno spravedlivě požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila, se do určité míry shoduje s dikcí liberačního důvodu, jehož prokázáním se podle současné právní úpravy, tj. varianty I, právnická a podnikající fyzická osoba zproští objektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti bez ohledu na zavinění – k tomu srov. bod 2.1.3.13 -

„Právnícká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno rozumně požadovat, aby k přestupku nedošlo.“.

Tyto dikce se shodují v tom, že v obou případech nese důkazní břemeno právnícká nebo podnikající fyzická osoba, a nikoli správní orgán. Rozdíl je však v tom, že ve variantě II se ke vzniku odpovědnosti za přestupek vyžaduje existence subjektivního předpokladu, tj. zavinění, které se u právnícké nebo podnikající fyzické osoby předpokládá, neprokáže-li, že vynaložila veškeré úsilí, které na ní bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Ve variantě I se k uplatnění odpovědnosti za přestupek zavinění samozřejmě nevyžaduje, neboť se jedná o objektivní odpovědnost bez ohledu na zavinění, které se právnícká nebo podnikající fyzická osoba zproští, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí pro to, aby splnila povinnosti, které jsou jí právním řádem uloženy.

Obecně lze říci, že právnícká nebo podnikající fyzická osoba nejedná zaviněně, jestliže prokáže, že přes veškeré úsilí, které na ní bylo možno požadovat, nebyla schopna překonat nebo odstranit překážku bránící jí splnit právní povinnost. To je zásadní rozdíl oproti liberačnímu důvodu v případě objektivní odpovědnosti za přestupek, kde se naopak vychází z objektivních okolností - právnícká nebo podnikající fyzická osoba se tudíž odpovědnosti za přestupek zproští v případě, jestliže prokáže realizaci všech možných opatření, kterými zabezpečila splnění dotčené povinnosti a která byla objektivně způsobilá provést (zejména zajištění dostatečné a pravidelné kontroly, různá preventivní opatření, ochrana majetku, úrovně řízení apod.). U varianty I je vynaložení veškerého úsilí nutno posuzovat objektivně.

Průnik s variantou I spočívá v tom, že fyzická, právnícká a podnikající fyzická osoba bude i nadále odpovídat v rámci originální odpovědnosti za přestupek. Odpovědnost fyzické osoby na základě prokazovaného zavinění bude taktéž zachována. Právnícká a podnikající fyzická osoba ponese i nadále důkazní břemeno ve vztahu k okolnostem, na základě nichž se odpovědnosti za přestupek zproští. Právnícké nebo podnikající fyzické osobě tedy nebude přičítáno zaviněné jednání osoby fyzické a jejich odpovědnost za přestupek nebude od tohoto jednání odvozena. To znamená, že bude-li v jiném zákoně adresována právní povinnost fyzické, právnícké a podnikající fyzické osobě, pak bude ve skutkové podstatě jako pachatel přestupku označena každá z těchto osob. Dikce skutkových podstat proto zůstávají v obou variantách stejné, tedy „fyzická, právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že...“.

Rozdíl oproti variantě I však spočívá v tom, že právnícká a podnikající fyzická osoba zde neodpovídá za přestupek bez ohledu na zavinění, ale naopak na základě presumovaného zavinění a s tím souvisí i rozdíly v důvodech vedoucích k tomu, že právnícká osoba za přestupek neodpovídá.

V této souvislosti je vhodné zmínit, že v některých oblastech správního práva, například v oblasti bezpečnosti potravin, by mohla varianta II zohledňující subjektivní prvek působit v praxi problémy.

### 2.1.3.1 Pojem přestupku (společná ustanovení pro fyzickou, právnickou a podnikající fyzickou osobu)

Přestupkem je společensky škodlivé protiprávní jednání, které je v zákoně za přestupek výslovně označeno, nejde-li o trestný čin.

Pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.

Jednáním se rozumí i opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel přestupku povinen podle zákona, rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo smlouvy, v důsledku dobrovolného převzetí povinnosti konat nebo vyplývá-li taková jeho zvláštní povinnost z jeho předchozího ohrožujícího jednání.

Navrhuje se, aby jako základ správnětrestní odpovědnosti bylo zvoleno spáchání přestupku (obdobně jako v návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich projednaném v roce 2004 Legislativní radou vlády). Přestupek bude zahrnovat stávající přestupky, jiné správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických osob. Tím se oproti dosavadnímu stavu, kdy se znaky přestupků, správních deliktů právnických osob a jiných správních deliktů fyzických osob mnohdy v jednom a též zákoně nebo v různých zákonech navzájem překrývají, dosáhne transparentnosti, pokud jde o trestnost možných forem útoků proti zájmům veřejné správy. Nicméně je nutno podotknout, že terminologická úprava těchto pojmů bude přizpůsobena zvoleným věcným řešením.

Pro vysvětlení navrhované změny věcného řešení (včetně změny terminologické) je nutno zmínit, že pojem „přestupek“ je na rozdíl od pojmu „správní delikt“ legálně definován. Definice pojmu „správní delikt“ je odvozována z právní teorie a judikatury. Navíc výklad tohoto pojmu může být obtížný, neboť z platné právní úpravy lze vysledovat jeho různý obsah. K tomu vizte prof. Hendrych a kol.<sup>46</sup>: *„Podle stávajícího přestupkového zákona (§ 2 odst. 1 PřesZ) není přestupkem jednání, jde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů (zde zřejmě ve smyslu jinak postižitelného jednání fyzické osoby, protože přestupek může spáchat pouze osoba fyzická), podobně lze vyložit ust. čl. 65 odst. 1 Úst, podle kterého prezidenta nelze stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt. Jiný výklad vyplývá např. z § 41 SŘS, který zavádí legislativní zkratku „správní delikt“ pro přestupky, kárné nebo disciplinární nebo jiné správní delikty. Zde jsou tedy za „jiné správní delikty“ považovány kromě přestupků a disciplinárních deliktů i ostatní delikty fyzických osob a dále též delikty právnických osob. Další výklad nabízejí procesní úpravy v souvislosti s řešením prejudiciálních otázek; zde se objevuje dikce, podle které si orgán nemůže učinit sám úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt (jiným správním deliktem se zde rozumí všechny ostatní správní delikty kromě přestupků). Některé zvláštní zákony obsahují ustanovení o trestání přestupků a pod nadpisem „jiné správní delikty“ upravují*

---

<sup>46</sup> Správní právo, 7. vydání, kapitola XX – správní trestání, JUDr. Helena Prášková, CSc., 2009, str. 453.



*skutkové podstaty správních deliktů právnických osob a fyzických podnikajících osob.*“ Navíc je nutno připomenout, že v platné právní úpravě se nacházejí taktéž „jiné správní delikty fyzických osob“ (např. § 48 odst. 1 písm. f) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, § 54 odst. 1 písm. b) a § 55 odst. 2 písm. a) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, § 35 odst. 5 zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty). Pachatelé těchto správních deliktů jsou v porovnání s pachateli přestupků značně znevýhodněni, neboť pro ně neexistuje výslovná právní úprava podmínek odpovědnosti a práva obviněného chrání výrazněji zákon č. 200/1990 Sb. nežli správní řád. Návrh na zavedení jednotného pojmu „přestupek“ tak mimo jiné přispívá ke sjednocení režimu uplatňování odpovědnosti fyzických osob za jiný správní delikt a odpovědnosti fyzických osob za přestupek, což je podporováno nejen právní teorií, ale bezpochyby též praxí.

Odstavec první vymezuje přestupek na základě materiálně-formálního pojetí, přičemž ke vzniku odpovědnosti za přestupek bude muset dojít k naplnění všech jeho znaků současně – to znamená, že musí jít o protiprávní společensky škodlivé jednání, které je v zákoně za přestupek výslovně označeno, naplní obecné znaky přestupku i znaky konkrétní skutkové podstaty přestupku, nejde-li o trestný čin. Přestupek tak bude představovat obecně méně škodlivou kategorii protiprávního činu než trestný čin. Pro rozlišení mezi soudním a správním trestáním, resp. mezi trestnými činy a správními delikty se zpravidla užívají tato hlediska:

- Objekt deliktu – u správních deliktů jde o zájem na řádném výkonu veřejné správy, ale v úvahu přicházejí i jiné objekty, např. zájem na ochraně majetku nebo osobnosti člověka, soudní delikty ohrožují především osobnost člověka, jeho práva a svobody, základy ústavního zřízení apod. Z odlišného charakteru protiprávních jednání vyplývá i rozdílná terminologie pro označení těchto dvou typů deliktního jednání. Trestné činy bývají označovány jako „kriminální“ činy, zatímco správní delikty jako správní „bezpráví“, pouhé „protiprávní činy“.
- Závažnost deliktu, stupeň společenské nebezpečnosti, škodlivosti – závažné, těžší, značně škodlivé delikty mají spadat do soudní pravomoci, lehčí do správní pravomoci,
- S mírou závažnosti deliktu souvisí povaha a přísnost trestu. Trest ukládaný za trestný čin má povahou a citelností újmy pro pachatele „kompenzovat“ výrazné porušení práva, vyjadřovat váhu způsobeného bezpráví i veřejný nesouhlas s činem. Proto disponuje trestní právo nejzávažnějšími druhy trestů, zejména trestem odnětí svobody, propadnutím majetku, zákazem pobytu apod. Naproti tomu trest ukládaný za správní delikt nemá charakter „kriminálního“ trestu, není stigmatizující, je spíše přísným připomenutím nutnosti dodržovat právní řád, spojeným nejčastěji s peněžitou újmou.

Zatímco pro správní delikty je typické, že jde o porušení konkrétních příkazů a zákazů stanovených normami správního práva (např. osoba neoznačí budovu čísly popisnými, nepřihlásí dítě k povinné školní docházce, odstraní zařízení pro rozvod elektřiny apod.), trestní právo často sankcionuje porušení obecných, abstraktních pravidel chování, nevyjádřených pozitivně v právní normě (srov. např. trestný čin

vraždy, krádeže, podvodu apod.). Klíčovým úkolem trestního práva je tedy zejména ochrana sociálně etických hodnot, úlohou správního práva ochrana dodržování spíše „technických“ správních příkazů a zákazů. Účelem správní odpovědnosti není chránit společnost před kriminálními činy.

Vzhledem k výše uvedenému lze tedy shrnout, že typickým objektem přestupků je řádný výkon veřejné správy, popřípadě ochrana právem chráněných hodnot a veřejných zájmů. Postih přestupků slouží především k ochraně chodu veřejné správy, plnění veřejnoprávních povinností, plnění úkolů vykonavatelů veřejné správy. Přestupkové právo však poskytuje ochranu též jiným společenským statkům, např. osobnosti a majetku člověka. Přestupkem je tedy méně závažné společensky škodlivé jednání namířené proti výkonu veřejné správy nebo proti jiným zájmům společnosti. I proto tedy bylo zvoleno materiálně – formální pojetí jako v zákoně č. 200/1990 Sb., kdy materiální i formální znak musí být splněn kumulativně, jinak se nemůže o přestupek jednat.

Bylo zvažováno též zavedení formálního pojetí přestupku s materiálním korektivem.

Volba formálního pojetí (s materiálním korektivem) může být vhodná z těchto důvodů:

- sjednotí se pojetí všech veřejnoprávních trestných deliktů - trestných činů i správních deliktů, tj. přestupků,
- bude větší tlak na vytváření přesných a určitých skutkových podstat, které by se jednoznačně odlišovaly od skutkových podstat trestných činů,
- správnímu orgánu nebude svěřeno rozhodování o tom, zda byla či nebyla naplněna materiální podmínka odpovědnosti za přestupek, ale bude posuzovat pouze naplnění formálních znaků (vyložených s užitím materiálního korektivu a výlučně ve prospěch pachatele),
- případné tvrdosti a případy bagatelního porušení právních povinností by se řešily prostřednictvím procesněprávního principu oportunitity stíhání přestupků, kdy by měl správní orgán při splnění stanovených podmínek možnost věc odložit či zastavit řízení o přestupku.

Pro volbu materiálního pojetí přestupku by mohlo hovořit, že

- v hierarchii trestných jednání stojí správní delikty, resp. přestupky, typově pod trestnými činy, spodní hranice správnětrestního bezpráví již nehraničí s jiným typem trestného deliktu,
- správní orgán může zcela bagatelní případy porušování právních povinností odložit a nezahajovat řízení, s tím, že vůbec nejde (pro nedostatek materiální podmínky) o správní delikt, resp. přestupek,
- s materiálním pojetím je pak spojena zásada legality stíhání všech správních deliktů (přestupků), o kterých se správní orgán dozví. Pokud by tedy správní orgán věc neodložil pro stupeň společenské škodlivosti nepostačující k naplnění pojmu přestupku, bylo by jeho povinností zahájit řízení o přestupku.

Podle názoru předkladatele není nezbytně třeba, aby pojetí přestupku bylo stejné jako u trestného činu. Formální pojetí přestupku by muselo být v každém případě vyváženo konstruováním materiálního korektivu.

Materiální znak má klíčovou roli v hraničních případech, kdy by jeho neposouzení mohlo vést k přepjatému formalismu, k stíhání bagatelních porušení právních povinností a k nespravedlivému rozhodnutí. Tím pak není naplněn ani účel správního trestu, dochází ke snižování autority správních orgánů a k odmítavým postojům veřejnosti. Kromě toho působí materiální znak i "opačným směrem", ve vztahu k trestným činům. I přes snahu zákonodárce se nepodařilo vždy formulovat skutkové podstaty trestných činů tak, aby byla zcela vyloučena shoda formálních znaků trestných činů a správních deliktů. V takovém případě je rozhodujícím kritériem stupeň společenské škodlivosti. Materiální znak (a míra jeho naplnění) by tedy sehrával stejnou roli jako doposud - při vyloučení odpovědnosti za přestupek v bagatelních případech a při rozlišení přestupků a trestných činů. Nedostatek nebo nedostačující stupeň společenské škodlivosti činu je podle názoru předkladatele vhodnější řešit cestou hmotného práva, protože se jedná o posouzení podmínek odpovědnosti, tedy zodpovězení otázky, zda jde či nejde o přestupek. V případě materiálního pojetí přestupku vznikne odpovědnostní právní vztah jen tehdy, byl-li při spáchání činu naplněn i materiální znak v potřebné míře a rozsahu, v řízení o přestupku se pak tento vztah realizuje.

Naproti tomu formální pojetí deliktu musí nedostatek společenské škodlivosti řešit procesní oportunitou. Příslušný orgán pak stíhá trestný delikt a rozhodne o něm jen tehdy, je-li to vhodné a účelné. Dojde-li k závěru, že nikoli, využije procesní instituty odložení věci a zastavení stíhání (řízení). "Vhodnost a účelnost" stíhání deliktu jsou však velmi obecné a neurčité pojmy, takže zákonodárce musí důvody pro odložení věci nebo zastavení stíhání (řízení) stanovit mnohem precizněji. Tato koncepce znamená, že na rozdíl od materiálního pojetí skutek zůstává trestným činem nebo správním deliktem, ale chybí (s ohledem na uvedené okolnosti) zájem společnosti na jeho stíhání. To, že se trvá na existenci trestného deliktu v konkrétním případě, i když chybí potřebná společenská škodlivost, by mohlo mít negativní důsledky pro jiné právní vztahy. Kromě toho je třeba uvést, že důvodem pro uplatnění oportunitity jsou i hlediska, která nastávají až po spáchání daného činu a vztahují se k osobě pachatele (chování obviněného po činu), netýkají se tedy činu samotného. Konečně může být sporné, zda užití oportunitity má být chápáno jako obligatorní nebo fakultativní.

Přestupek bude možno i nadále spáchat jak konáním, tak i opomenutím takového konání, k němuž byl pachatel podle okolností a svých osobních poměrů povinen.

Z důvodu právní jistoty a předvídatelnosti práva pro adresáty právních povinností, jejichž porušení se skutkovou podstatou přestupku trestá, se do návrhu výslovně doplňuje definice pokračování v přestupku, která je v současnosti analogicky dovozována z trestního práva hmotného.

## ***Varianta II (společná ustanovení pro fyzickou, právnickou a podnikající fyzickou osobu)***

***Přestupkem je zaviněné společensky škodlivé protiprávní jednání, které je v zákoně za přestupek výslovně označeno, nejde-li o trestný čin.***

*Zde se vzhledem k pojetí odpovědnosti za přestupek ve variantě II konstatuje zavinění též u právnických a podnikajících fyzických osob.*

### **2.1.3.2 Odpovědnost podnikající fyzické osoby**

**Na odpovědnost za jednání, jímž byla při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním porušena právní povinnost, která je uložena fyzické osobě jako podnikateli (podnikající fyzická osoba), se budou vztahovat ustanovení o odpovědnosti právnické osoby obdobně, s výjimkou ustanovení o odpovědnosti právního nástupce.**

Návrh předpokládá obdobnou úpravu odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby. To znamená, že se jedná o objektivní odpovědnost s možností liberace tak, jak je odpovědnost podnikající fyzické osoby řešena ve stávajících jiných zákonech. Z hlediska ochrany veřejného zájmu není podstatné, zda podnikatelskou činnost vykonávají právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby, a proto není ani důvod, aby odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob za porušení právních povinností stanovených normami správního práva neměla shodný režim. Podnikající fyzickou osobou se rozumí podnikatel vymezený v § 2 odst. 2 obchodního zákoníku.

Velmi závažným argumentem je také to, že podnikající fyzické osoby mohou činnost vykonávat osobně, ale také prostřednictvím svých zaměstnanců, eventuálně dalších osob. Odpovědnost za přestupek fyzické osoby není v zásadě konstruována tak, aby umožňovala postihnout protiprávní jednání za jiného (jménem jiné osoby). Podnikající fyzické osoby jsou při výkonu provozovaných činností adresáty shodných právních povinností jako právnické osoby, tyto jejich povinnosti se naopak zpravidla odlišují od běžných občanských povinností; musí mít k výkonu těchto činností určitou způsobilost, to znamená, že musí často splňovat řadu zákonných podmínek, jejichž naplnění bývá formálně vyjádřeno např. vydáním povolení, souhlasu, koncese, licence, zápisem do obchodního či živnostenského rejstříku. Výkon určitých činností s sebou nese zvýšenou možnost ohrožení veřejných zájmů a každý, kdo je vykonává (podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba), na sebe musí vzít riziko uplatnění odpovědnosti v případě, že nesplní nebo poruší povinnosti, které zákon pro jejich výkon stanoví.

*Varianta II je v tomto případě upravena obdobným způsobem jako odpovědnost podnikající fyzické osoby ve variantě I. To znamená, že se jako u právnické osoby jedná o presumovanou subjektivní odpovědnost podnikající fyzické osoby.*

### 2.1.3.3 Zvlášť závažný přestupek (společná ustanovení pro fyzickou, právnickou a podnikající fyzickou osobu)

**Zvlášť závažným přestupkem je přestupek,**

- a) za který zákon stanoví pokutu v mezích sazby, jejíž horní hranice je alespoň 500 000 Kč, nebo**
- b) který je za zvlášť závažný přestupek výslovně označen v jiném zákoně, a to především tehdy, je-li to odůvodněno zvláštní povahou právních povinností, jejichž porušení má být znakem skutkové podstaty zvlášť závažného přestupku.**

V tomto případě se vychází z toho, že pojem přestupek je základní kategorií nové právní úpravy. Jako podkategorie tzv. „běžného“ přestupku se vyděluje zvlášť závažný přestupek, který má odrážet vyšší typovou závažnost protiprávního jednání, které se jako přestupek trestá. Hlediskem pro takové dělení je horní hranice sazby pokuty, kterou stanoví zákon. Horní hranice sazby pokuty ve výši 500 000 Kč byla zvolena proto, že již dnes jiné zákony stanoví podobně vysoké sazby pokut (a samozřejmě i vyšší), kterými postihují nejen právnické a podnikající fyzické osoby, ale též osoby fyzické za porušení specifických právních povinností na různých úsecích státní správy (např. zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku, zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona o České národní bance, zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, apod.). I vzhledem k výše uvedenému je takto stanovená horní hranice sazby pokuty jako hledisko pro rozlišení přestupku a zvlášť závažného přestupku podle našeho názoru dostatečně přiměřená, a to i proto, že výjimečně může jiný zákon vymezit zvlášť závažný přestupek jiným způsobem. K tomu by však mělo docházet pouze ve zvláště odůvodněných případech.

Se spácháním zvlášť závažného přestupku jsou spojeny některé hmotněprávní i procesněprávní důsledky. Rozlišování zvlášť závažného přestupku má význam pro délku promlčecí doby, pro ukládání správního trestu napomenutí a správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku, pro upuštění od uložení správního trestu, pro ukládání správních trestů za více přestupků, pro trestnost pokusu, a dále též pro zastavení řízení, zákaz výmazu z obchodního rejstříku nebo jiné evidence, a pro nárok obviněného ze zvlášť závažného přestupku na právní pomoc hrazenou státem (varianta II). Dalším důsledkem je skutečnost, že jednání spáchané nezletilou osobou, které bude mít znaky zvlášť závažného přestupku, budou správní orgány za účelem přijetí výchovných opatření oznamovat orgánu sociálně-právní ochrany dětí.

### 2.1.3.4 Konkrétní a speciální subjekt přestupku

**Jestliže ke spáchání přestupku zákon vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, fyzická osoba, právnická osoba nebo**

**podnikající fyzická osoba může být pachatelem nebo spolupachatelem, jen pokud požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení má. Organizátorem nebo návodcem přestupku může být i fyzická osoba, která nemá požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení.**

**Jestliže zákon stanoví, že pachatelem může být jen fyzická osoba, která má zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení, a jednal-li nebo měl-li jednat za tuto osobu její zákonný zástupce, ustanovení o odpovědnosti za přestupek se použijí na tohoto zákonného zástupce, i když on sám tuto zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá.**

Ustanovení o speciálním subjektu je institutem, který se sice v současnosti na základě reformy správního trestání uplatňuje v jiných zákonech při tvorbě skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů, nicméně z důvodu právní jistoty a předvídatelnosti práva pro adresáty správních povinností je vhodné jej v obecné právní úpravě správní odpovědnosti výslovně zakotvit, obdobně jako to činí trestní zákoník v § 114 odst. 1.

Návrh umožňuje v jednotlivých ustanoveních specifikovat subjekt přestupku zvláštní vlastností, způsobilostí nebo postavením, čímž omezí okruh osob, které se mohou dopustit takového jednání jako pachatel nebo spolupachatel. Rozlišujeme konkrétní subjekt, kterým je pachatel, u kterého se vyžaduje zvláštní vlastnost a speciální subjekt, u kterého se vyžaduje zvláštní způsobilost nebo postavení.

Takováto ustanovení s omezeným okruhem pachatelů jsou v poměru speciality ve vztahu k obecnému přestupku, u něhož okruh pachatelů omezen není.

Navrhuje se zakotvit zvláštní případ jednání za jiného, a to ustanovení o odpovědnosti zákonného zástupce. Alternativně lze uvažovat o realizaci odpovědnosti zákonného zástupce ve skutkových podstatách přestupků obsažených v jiných zákonech. Na zákonného zástupce, který jednal nebo měl jednat jménem osoby, která není pro nedostatek věku odpovědná za přestupek, k jehož spáchání zákon vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele, se použijí ustanovení o odpovědnosti za přestupek, i když on sám tuto zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá. V konkrétním případě tedy postačí, aby zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení byly dány u neodpovědné osoby, jejímž jménem jednal nebo měl jednat její zákonný zástupce. Bude vytvořena fikce, na základě níž zákonný zástupce, který jednal nebo měl jednat za osobu mladší 15 let, ačkoli sám nevykazuje znaky konkrétního nebo speciálního subjektu, bude při spáchání přestupku, jenž vyžaduje takový subjekt, považován za konkrétní nebo speciální subjekt, pokud jsou zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení dány u osoby neodpovědné pro nedostatek věku, tedy u zastoupeného.

V oblasti správního práva trestního se jedná typicky o případ deliktně nezpůsobilého (mladšího 15 let) vlastníka lesa, který les nabyt děděním. S vlastnictvím lesa je spjata celá řada povinností, které zákonný zástupce plní jménem zastoupeného (vlastníka lesa) a ačkoli sám nemá zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení vyžadované zákonem ke spáchání přestupku, v případě porušení některé z povinností odpovídá za přestupek namísto zastoupeného. Zákonný zástupce odpovídá pouze za osobu, u níž zákon stanoví, že musí být

konkrétním nebo speciálním subjektem, resp. tam, kde zákon ke spáchání přestupku vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele. Jedná se de facto o přenesení (veřejnoprávní) odpovědnosti na zákonného zástupce po vzoru § 422 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (odpovědnost za škodu způsobenou těmi, kteří nemohou posoudit následky svého jednání), který stanoví, že: „*Nezletilý nebo ten, kdo je stížen duševní poruchou, odpovídá za škodu jím způsobenou, je-li schopen ovládnout své jednání a posoudit jeho následky; společně a nerozdílně s ním odpovídá, kdo je povinen vykonávat nad ním dohled. Není-li ten, kdo způsobí škodu, pro nezletilost nebo pro duševní poruchu schopen ovládnout své jednání nebo posoudit jeho následky, odpovídá za škodu ten, kdo je povinen vykonávat nad ním dohled.*“. Obdobnou úpravu obsahuje též § 2920 až 2922 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (škoda způsobená tím, kdo nemůže posoudit následky svého jednání).

### 2.1.3.5 Okolnosti vylučující protiprávnost

#### Krajní nouze

**Jednání, jinak trestné jako přestupek, není přestupkem, jestliže jím fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem.**

**Nejde o krajní nouzi, jestliže toto nebezpečí bylo možno za daných okolností odvrátit jinak nebo následek tímto odvracením způsobený je zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil, anebo byl-li ten, komu nebezpečí hrozilo, povinen je snášet.**

#### Nutná obrana

**Jednání, jinak trestné jako přestupek, není přestupkem, jestliže jím fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba odvrací přímo hrozící nebo trvajícím útok na zájem chráněný zákonem.**

**Nejde o nutnou obranu, byla-li tato obrana zcela zjevně nepřiměřená způsobu útoku.**

Způsob útoku u nutné obrany nelze ztotožňovat s intenzitou útoku, i když způsob útoku intenzitu zahrnuje. Intenzita útoku je dána tím, zda je útok individuální nebo skupinový, zda útočník útočí se zbraní, zda k útoku dochází v noci, na osamělém místě, apod. Způsob útoku proto nelze chápat úzce jako způsob útoku v daném okamžiku jeho průběhu, neboť zahrnuje i to, co za dané situace bezprostředně hrozí. Pojem „způsobu útoku“ je nutno vykládat extenzivně<sup>47</sup>. Při posuzování přiměřenosti nutné obrany způsobu útoku je tedy možno přihlížet k místu a času útoku, případně k okolnostem vztahujícím se k osobě útočníka nebo osobě obránce. Tato jednání tedy nejsou přestupkem, a jelikož zákon takové jednání

---

<sup>47</sup> Jelínek a kol., Trestní právo hmotné, 1. vydání, 2009, str. 253.

dovoluje, považuje se jednání v nutné obraně a krajní nouzi za okolnost vylučující protiprávnost.

V ustanovení o krajní nouzi dojde k vyloučení jejího použití u osob, které jsou povinny nebezpečí snášet, a to např. z titulu svého zaměstnání (příslušník Hasičského záchranného sboru při zásahu, ošetřovatel v nemocnici atd.).

### **Svolení poškozeného**

**Jednání, jinak trestné jako přestupek, není přestupkem, jestliže jím fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba jedná na základě svolení osoby, jejíž zájmy, o nichž tato osoba může bez omezení oprávněně rozhodovat, jsou tímto jednáním dotčeny.**

Výše uvedené svolení musí být dáno předem nebo současně s jednáním fyzické, právnické nebo podnikající fyzické osoby páchající jednání trestné jako přestupek, dobrovolně, určitě, vážně a srozumitelně; je-li takové svolení dáno až po spáchání takového jednání, o přestupek nejde, mohl-li jednat předpokládat, že osoba, jejíž zájmy jsou dotčeny, by tento souhlas jinak udělila vzhledem k okolnostem případu a svým poměrům.

**S výjimkou případů svolení k lékařským zákrokům, které jsou v době činu v souladu s právním řádem a poznatky lékařské vědy a praxe, nelze za svolení považovat souhlas k ublížení na zdraví.**

### **Přípustné riziko**

**Jednání, jinak trestné jako přestupek, není přestupkem, jestliže fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba v souladu s dosaženým stavem poznání a informacemi, které měla k dispozici v době svého rozhodování o dalším postupu, vykonává v rámci svého zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce, jde-li o fyzickou osobu, nebo v rámci svého předmětu činnosti, jde-li o právnickou nebo podnikající fyzickou osobu, společensky prospěšnou činnost, již ohrozí nebo poruší zájem chráněný zákonem, nelze-li společensky prospěšného výsledku dosáhnout jinak.**

**Nejde o přípustné riziko, jestliže výše uvedená činnost ohrozí život nebo zdraví člověka, aniž by k ní v souladu s jejím významem, právním řádem a společenským prospěchem dal souhlas, nebo pokud výsledek, k němuž směřuje, zcela zřejmě neodpovídá míře rizika, anebo provádění této činnosti zřejmě odporuje požadavkům právních předpisů, veřejnému zájmu, zásadám lidskosti nebo se přičí dobrým mravům.**

Návrh upraví okolnosti vylučující protiprávnost pomocí jejich demonstrativního výčtu. Návrhem úpravy je okruh okolností vylučujících protiprávnost rozšířen o některé další okolnosti, které byly dosud vymezovány pouze právní teorií, neboť jejich uplatnění má svůj význam i v oblasti správní odpovědnosti (svolení poškozeného, přípustné riziko ve výrobě a ve výzkumu - tyto instituty jsou převzaty z úpravy trestního zákoníku). Naopak okolnosti, které jsou poměrně jasně vymezeny



právní naukou, popřípadě, které obecně vyplývají z právních principů nebo z ustanovení příslušných jiných zákonů, anebo z definice přestupku, jako například oprávněné použití zbraně, plnění zákonné povinnosti, rozkazu, příkazu, výkon práva, výkon povolání a výkon dovolené činnosti, nejsou v navrhované právní úpravě výslovně uváděny.

#### **2.1.3.6 Pachatel a spolupachatel přestupku (odpovědnost fyzické osoby)**

**Fyzická osoba je pachatelem přestupku, jestliže svým zaviněným společensky škodlivým jednáním naplní znaky skutkové podstaty přestupku fyzické osoby nebo jeho pokusu, je-li trestný.**

**Stanoví-li tak jiný zákon, pachatelem přestupku je i fyzická osoba, která ke spáchání přestupku užila jiné fyzické osoby, která není odpovědná za přestupek pro nedostatek věku nebo nepříčetnost, anebo proto, že jednala v nutné obraně, krajní nouzi či za jiné okolnosti vylučující protiprávnost, anebo sama nejednala nebo nejednala zaviněně.**

**Byl-li přestupek nebo jeho pokus spáchán úmyslným společným jednáním dvou nebo více fyzických osob, je odpovědná každá z nich, jako by přestupek spáchala sama (spolupachatelé).**

**Byl-li přestupek nebo jeho pokus spáchán společným jednáním fyzické osoby a právnické osoby, popřípadě společným jednáním více fyzických osob a více právnických osob, je odpovědná každá z nich, jako by přestupek spáchala sama (spolupachatelé).**

Návrh úpravy popisuje předpoklady, za kterých se může fyzická osoba stát pachatelem přestupku. Definice pachatele přestupku fyzické osoby je přímo navázána na definici pojmu přestupek. Ke spolupachatelství se vyžaduje společné jednání pachatelů, které naplní skutkovou podstatu téhož přestupku, a společný záměr k jeho spáchání. Je upraveno taktéž spolupachatelství fyzické a právnické osoby. V těchto případech odpovídá každý ze spolupachatelů, jako by přestupek spáchal sám.

#### **2.1.3.7 Účastník přestupku (odpovědnost fyzické osoby)**

**Účastníkem přestupku nebo jeho pokusu je fyzická osoba, která úmyslně**

- a) spáchání přestupku zosnovala nebo řídila (organizátor),**
- b) vzbudila v jiném rozhodnutí spáchat přestupek (návodce), nebo**
- c) umožnila nebo usnadnila jinému spáchání přestupku (pomocník).**

**Na odpovědnost a postih účastníka přestupku se vztahují ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu pachatele.**

Do návrhu se doplňuje tzv. účastenství v širším smyslu, kam se kromě spolupachatelství řadí též organizátorství, návod a pomoc. I v praxi správních orgánů projednávajících přestupky a jiné správní delikty se totiž mohou vyskytovat případy této formy součinnosti. Při postihu těchto forem účastenství se uplatňuje princip

akcesority, který spočívá v závislosti postihu těchto forem účastenství na postihu pachatele přestupku.

#### **2.1.3.8 Zavinění (odpovědnost fyzické osoby)**

**K odpovědnosti za přestupek se vyžaduje zavinění. Postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění.**

**Přestupek je spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel přestupku**

- a) věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí, nebo**
- b) nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl.**

**Přestupek je spáchán úmyslně, jestliže pachatel přestupku**

- a) chtěl svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, nebo**
- b) věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, byl s tím srozuměn.**

Návrh zachovává dosavadní pojetí zavinění jako předpokladu pro vyvození subjektivní odpovědnosti fyzické osoby za spáchaný přestupek. Zavinění je u odpovědnosti fyzických osob konstruováno obdobně jako v trestním zákoníku a v zákoně č. 200/1990 Sb. Navrhuje se, aby i nadále mělo dvě formy, úmysl a nedbalost. Úmysl se člení na úmysl přímý a úmysl nepřímý, nedbalost se člení na nedbalost vědomou a nedbalost nevědomou.

Shodně s dosavadní právní úpravou obsaženou v zákoně č. 200/1990 Sb. (srov. § 3 zákona č. 200/1990 Sb.) se řeší otázka, jaká forma zavinění se vyžaduje k uplatnění odpovědnosti za přestupek. Nestanoví-li zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) nebo jiný zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění, postačí zavinění z nedbalosti.

Úprava jednotlivých forem zavinění je vybudována na složce vědění a složce vůle. Z jejich existence nebo absence vychází rozlišování zavinění úmyslného nebo nedbalostního (srov. § 4 odst. 1 a 2 zákona č. 200/1990 Sb.).

#### ***Varianta II (společná ustanovení pro fyzickou, právnickou a podnikající fyzickou osobu)***

***Fyzická osoba jedná zaviněně, jednala-li v úmyslu nebo nedbalosti. K odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon, že je třeba úmyslného zavinění.***

***Právnická a podnikající fyzická osoba jedná zaviněně, nevynaložila-li veškeré úsilí, které lze na ní spravedlivě požadovat, aby zamezila nebo odvrátila porušení právní povinnosti.***

*Ve variantě II je obsažen subjektivní prvek vyjádřený slovy „na ní bylo možno požadovat“. Existence subjektivního prvku se projevuje zejména v tom, že na rozdíl od liberace z objektivní odpovědnosti (varianta I), právnická nebo podnikající fyzická osoba nejedná zaviněně (a tedy neodpovídá), vynaložila-li veškeré úsilí, které lze na ní spravedlivě požadovat. U právnické a podnikající fyzické osoby se nerozlišuje druh zavinění, tj. úmysl a nedbalost, a to na rozdíl od fyzické osoby, u níž se úmysl a nedbalost definují ve variantě II totožně jako ve variantě I.*

#### 2.1.3.9 Věk (odpovědnost fyzické osoby)

**Za přestupek není odpovědný ten, kdo v době jeho spáchání nedosáhl patnácti let svého věku.**

Způsobilost fyzické osoby být pachatelem protiprávního činu a tedy i adresátem trestních sankcí je v českém právu tradičně vázána na dosažení patnácti let věku.

V rámci prací na návrhu zákona byla zvažována možnost stanovit nižší věkovou hranici pro odpovědnost za přestupek, a to hranici čtrnácti let. Pozornost byla věnována názorům, podle kterých se v souvislosti se změnami společenského vývoje v posledních letech zvyšuje odpovědnost dětí za svůj vlastní život, že děti obecně dosahují rozumové vyspělosti v nižším věku, než tomu bylo dříve a že jsou tak schopny posoudit důsledky svého jednání při neplnění právních povinností. Po zvážení všech názorů a s ohledem na další vývoj (vizte zákon č. 306/2009, jímž se novelizoval trestní zákoník, který měl původně stanovenou věkovou hranici pro trestní odpovědnost na 14 let, ale ještě před nabytím účinnosti došlo k jejímu posunutí na 15 let) se však navrhuje nadále ponechat hranici odpovědnosti za přestupek na tradiční hranici patnácti let.

#### 2.1.3.10 Nepříčetnost (odpovědnost fyzické osoby)

**Za přestupek není odpovědný ten, kdo pro duševní poruchu v době jeho spáchání nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat. Odpovědnosti se však nezbavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, požitím alkoholu nebo užitím jiné návykové látky.**

Právní úprava odpovědnosti pachatele za přestupek je založena na presumpci přičetnosti, a z tohoto důvodu zákon stanoví, v jakých případech je přičetnost vyloučena. Odpovědnosti se však nezbavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivede požitím nebo aplikací návykové látky. Návykovou látkou je přitom třeba rozumět alkohol, omamné látky, psychotropní látky a ostatní látky způsobivé nepříznivě ovlivnit psychiku člověka nebo jeho ovládací nebo rozpoznávací schopnosti nebo sociální chování.

### 2.1.3.11 Pokus přestupku (odpovědnost fyzické osoby)

**Pokusem přestupku je jednání, jehož se pachatel dopustil s úmyslem přestupek spáchat, jestliže jednání bezprostředně směřovalo k dokonání přestupku, avšak k dokonání přestupku nedošlo.**

**Pokus přestupku je trestný u zvlášť závažného přestupku, nebo pokud tak stanoví zákon, a to stejně jako dokonání přestupku.**

**Odpovědnost za pokus přestupku zanikne, jestliže pachatel od dokonání přestupku dobrovolně upustil a odstranil nebezpečí, které jeho jednáním vzniklo zájmu chráněnému zákonem.**

Z vývojových stadií přestupku návrh upravuje pouze pokus přestupku, který je trestný za předpokladu, že jeho trestnost stanoví zákon, nebo v případě, že se jedná o zvlášť závažný přestupek. Smyslem ustanovení o pokusu je trestat jednání, jehož protiprávnost spočívá již v samotném ohrožení, tedy ve stavu hrozícím poruchou právem chráněného zájmu (výkon veřejné správy a jiné společenské hodnoty), a nikoli až ve stavu porušujícím právem chráněný zájem. To vyplývá z toho, že ohrožení v sobě nemusí automaticky zahrnovat poruchu, zatímco porucha v sobě prakticky vždy zahrnuje též ohrožení. Je tedy žádoucí, aby přestupek ohrožující právem chráněný zájem byl trestný již ve stádiu pokusu. Jako pokus přestupku je kvalifikováno jednání, jehož se pachatel dopustil s úmyslem přestupek spáchat, jestliže jednání bezprostředně směřovalo k dokonání přestupku, avšak k jeho dokonání nedošlo. Vzhledem k tomu, že se předpokládá úmysl pachatele přestupek spáchat, pokusu přestupku se může dopustit pouze fyzická osoba. Tím, že nedošlo k zákonem předpokládanému následku jednání pachatele přestupku, není obecně snížena škodlivost takového činu, neboť skutečnost, že k ohrožení či poškození chráněného zájmu nedošlo, není vždy jen zásluhou pachatele přestupku, ale může to být výsledkem působení rozličných okolností mimo vůli pachatele.

Trestnost pokusu není upravena obecně, uplatní se pouze v případech, kdy to bude z hlediska příslušné zákonné úpravy potřebné, nebo jedná – li se o zvlášť závažný přestupek. Tato úprava odpovídá zásadě ultima ratio správní odpovědnosti. Správní trest je ukládán podle ustanovení, které se vztahuje na dokonání přestupku. Pro stanovení druhu a výměry správního trestu za pokus přestupku jsou stanovena specifická kritéria v ustanoveních upravujících obecné zásady ukládání správních trestů.

Pro případy, kdy pachatel sám dobrovolně od dokonání přestupku upustí a odstraní nebezpečí, které jeho jednáním hrozilo chráněnému zájmu, tedy zamezí následku svého protiprávního činu, se stanoví, že odpovědnost za pokus přestupku zanikne. Rozhodnutí pachatele upustit od dokonání přestupku musí být dobrovolné a musí trvat až do konečného odvrácení nebezpečí vzniku následku. Zániku odpovědnosti za pokus nebrání skutečnost, že škodlivý následek byl odvrácen za pomoci a přispění dalších osob. O dobrovolné upuštění od dokonání přestupku se nebude jednat, pokud byl pachatel přestupku přistižen při činu a od dalšího jednání upustil proto, že se obával odhalení.

### 2.1.3.12 Pachatel a spolupachatel přestupku (Odpovědnost právnické osoby)

**Právnická osoba je pachatelem přestupku, jestliže svým společensky škodlivým jednáním naplní znaky skutkové podstaty přestupku právnické osoby.**

**Odpovědnost právnické osoby za přestupek není podmíněna zjištěním konkrétní fyzické osoby, která jménem nebo za právnickou osobu jednala.**

**Byl-li přestupek spáchán společným jednáním dvou nebo více právnických osob, odpovídá každá z nich, jako by přestupek spáchala sama (spolupachatelé).**

**Odpovědnost právnické osoby za přestupek nevyklučuje odpovědnost fyzické osoby za přestupek, který výše uvedeným jednáním spáchala, pokud se znaky protiprávního jednání takového přestupku shodují se znaky protiprávního jednání přestupku, za který odpovídá právnická osoba.**

Definice pachatele přestupku právnické osoby je obdobou definice pachatele přestupku fyzické osoby, která vychází z definice pojmu přestupek. Odlišností u právnické osoby je absence znaku zavinění a chybějící zmínka o trestnosti pokusu, neboť právnická osoba odpovídá bez ohledu na zavinění a nemůže se tak dopustit pokusu přestupku.

Právní řád dává subjektivitu právnickým osobám, umožňuje jim vystupovat v právních vztazích a zaručuje jim značné množství práv. Na druhou stranu však jiné zákony právnickým osobám stanoví celou řadu povinností, aby byla zajištěna ochrana veřejných zájmů a řádného fungování veřejné správy.

Tím, že jsou povinnosti ukládány přímo právnickým osobám, je nepodstatné, která fyzická osoba a případně, zda zaviněně, jednala, ale jde o to, zda právnická osoba vynaložila veškeré úsilí pro to, aby splnila povinnosti, které jsou jí právním řádem uloženy. V rámci správní odpovědnosti je pak ukládán správní trest právnické osobě za to, že osoby odpovědné za její řízení a fungování nezajistily splnění povinností jí uložených.

Pojem jednání jménem právnické osoby vyplývá ze soukromoprávní úpravy, proto jej v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) není nutno výslovně definovat. Při definici pojmu se vychází především z § 20 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, resp. 151 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a § 13 odst. 3 a § 15 odst. 1 obchodního zákoníku.

Vzniku odpovědnosti právnické osoby nebrání, nepodaří-li se zjistit, která konkrétní fyzická osoba jednala protiprávně, byť pro vyvození správně-trestní odpovědnosti konkrétní právnické osoby musí být samozřejmě zjištěno, že k takovému jednání konkrétně neztotožněné osoby skutečně došlo (např. je jisté, že se ho dopustil člen statutárního orgánu nebo zaměstnanec právnické osoby, ale nepodařilo se bez důvodných pochybností zjistit, která z možných osob popsáním způsobem v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti jednala). Tento princip je již v právním řádu obsažen v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (vizte § 8 odst. 3 zákona č. 418/2011 Sb.).

Odpovědnost právnické osoby za přešupek nebude vylučovat, aby byla za přešupek odpovědná také fyzická osoba, která za osobu právnickou jednala, půjde-li o totéž protiprávní jednání. Vychází se z obdobného principu užitého v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a o řízení proti nim. K principu, podle něhož trestní, resp. správní odpovědnost právnické osoby nebrání uplatnění trestní, resp. správní odpovědnosti fyzické osoby, se vyjádřil také prof. Šámal ve svém článku nazvaném K trestněprávní odpovědnosti právnických osob, uveřejněném v Bulletinu advokacie č. 11, ze dne 18. listopadu 2011. Ten uvádí, že trestní odpovědnost právnických osob se zásadně uplatňuje kumulativně s trestní odpovědností osob fyzických, neboť jen tak lze dosáhnout účinného a vyváženého postihu všech odpovědných subjektů ve vzájemných souvislostech a vztazích a náležitou ochranu společnosti před oběma těmito kategoriemi pachatelů trestných činů. Tuto argumentaci lze analogicky využít i pro správní odpovědnost.

### 2.1.3.13 Zproštnění odpovědnosti za přešupek (odpovědnost právnické osoby)

**Právnická osoba za přešupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno spravedlivě požadovat, aby k přešupku nedošlo.**

**Právnická osoba se nemůže odpovědnosti zprostit, jestliže nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad činností zaměstnanců, členů právnické osoby, nebo jiných osob, které právnická osoba používá při své činnosti, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení anebo odvrácení následku přešupku.**

Jedná se o tzv. liberaci. Návrh navazuje na současnou koncepci odpovědnosti právnických osob, kdy zavinění není obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby. K vyvození odpovědnosti tedy postačí samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jeho základě. Tato odpovědnost s sebou přináší riziko nepřiměřené tvrdosti a možné nespravedlnosti - k tomu srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. listopadu 1994, sp. zn. 6 A 12/94. Návrh kritizovanou absolutní odpovědnost překonává stanovením obecně formulovaného liberačního důvodu: „Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno spravedlivě požadovat, aby k přešupku nedošlo.“

Právnická osoba se tedy zproští odpovědnosti v případě, jestliže prokáže realizaci všech možných opatření, kterými zabezpečila splnění dotčené povinnosti a která byla objektivně způsobilá provést (zejména zajištění dostatečné a pravidelné kontroly, různá preventivní opatření, ochrana majetku, úrovně řízení apod.).

Vynaložení veškerého úsilí je nutno posuzovat objektivně (tj. spravedlivě), liberační důvod nebude dopadat na případy subjektivních hospodářských potíží, na případy, kdy překážky nesplnění povinnosti byla odpovědná osoba povinna překonat nebo odstranit (např. nedostatek úředního povolení) apod.

Pokud však pro právnickou osobu nebylo při vynaložení veškerého úsilí možné, aby svoji povinnost splnila, správně-trestně odpovídat nebude.

## 2.1.4 Zánik odpovědnosti za přeštupek

### Odpovědnost za přeštupek zaniká

- a) uplynutím promlčecí doby,
- b) smrtí fyzické osoby, která přeštupek spáchala, nebo jejím prohlášením za mrtvou,
- c) zánikem právnické osoby, která přeštupek spáchala, bez právního nástupce.

Odpovědnost podnikající fyzické osoby za přeštupek nezaniká, přestala-li tato osoba být podnikatelem.

### 2.1.4.1 Zánik odpovědnosti za přeštupek uplynutím promlčecí doby

#### Promlčecí doba činí

- a) 1 rok, nebo
- b) 3 roky, jde-li o zvlášť závažný přeštupek.

Promlčecí doba počíná běžet ode dne spáchání přeštopku. Dobou spáchání přeštopku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání. U pokračujícího přeštopku počíná promlčecí doba plynout od posledního dílčího útoku, u hromadného přeštopku od posledního útoku a u trvajícího přeštopku od odstranění protiprávního stavu. Účastníkovi počíná běžet promlčecí doba od ukončení jednání hlavního pachatele. Dopustil-li se pachatel více přeštopků, běží pro každý z nich promlčecí doba zvlášť.

Do promlčecí doby se nezapočítává doba, po kterou se pro totéž protiprávní jednání vedlo trestní řízení nebo soudní řízení správní, anebo doba, po kterou bylo řízení o přeštopku z důvodů stanovených tímto zákonem přerušeno. Dobou, po kterou se pro totéž protiprávní jednání vedlo soudní řízení správní, se rozumí doba ode dne podání žaloby k soudu do dne nabytí právní moci rozhodnutí soudu o žalobě.

Promlčecí doba se přerušuje zahájením řízení o přeštopku a vydáním rozhodnutí o přeštopku. Přerušením promlčecí doby počíná běh nové promlčecí doby.

Odpovědnost za přeštupek zaniká přirozenými způsoby a dále uplynutím promlčecí doby. Délka promlčecí doby bude stanovena s přihlédnutím k typové závažnosti přeštopku.

Pro upřesnění je nutno podotknout, že terminologicky se de facto jedná o prekluzivní, a nikoli promlčecí lhůtu (vizte níže). Přihlíží se k ní z úřední povinnosti (tedy nikoli na základě námítky účastníka řízení) a jejím uplynutím odpovědnost za přeštupek zaniká. Nicméně v souladu s běžně užívanou terminologií v trestním právu hmotném, v němž se také hovoří o promlčení trestní odpovědnosti (§ 34 a násl.), se upřednostnilo zachování tohoto pojmosloví.

Cílem této úpravy je do určité míry sjednotit roztržštěnou právní úpravu doby, jejímž uplynutím zaniká odpovědnost za přeštupek a jiný správní delikt. V jiných

zákoněch je v rámci společných ustanovení ke správním deliktům upravena promlčecí doba často odlišně – většinou jde o kombinaci subjektivní tříleté, dvouleté, příp. jednoleté lhůty a objektivní dvouleté, tříleté, příp. pětileté lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu, popř. o kombinaci subjektivní a objektivní lhůty pro uložení sankce, nebo kombinace subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu ve spojení s objektivní lhůtou pro uložení sankce (např. § 30 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, § 47 zákona č. 123/2000 Sb., o zdravotnických prostředcích). Tyto lhůty jsou prekluzivní, jejich běh se zásadně ani nepřerušuje, ani nestaví. Protože se jedná o hmotněprávní prekluzivní lhůtu pro postih za správní delikt, nelze se dovolávat předpisu upravujícího běh procesních lhůt, ani předpisu upravujícího právní vztahy zcela jiné (např. § 122 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník) – k tomu srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. srpna 1998, sp. zn. 6 A 69/96. Ustanovení o lhůtách určuje zánik trestnosti deliktu, je tedy institutem hmotněprávním a nikoli jen procesní překážkou správního postihu. Úzce souvisí s uplatněním zásady *nullum crimen sine lege*, protože stanovení podmínek trestnosti činu musí nutně zahrnovat nejen vymezení, jaké činy jsou trestné, ale i po jakou dobu je lze stíhat. Nejvyšší správní soud dovodil, že s ohledem na právo na spravedlivý proces je třeba, aby soudy přihlížely k zániku odpovědnosti za správní delikty z důvodů uplynutí lhůty stejně, jako je tomu u trestných činů z moci úřední, a není tedy třeba, aby tuto skutečnost žalobce namítal. Pro tento závěr hovoří i fakt, že uplynutí lhůty má důsledky prekluzivní.

K tomu je však nutno dodat, že používaná konstrukce lhůt pro zánik odpovědnosti za správní delikt v jiných zákonech způsobuje v aplikační praxi určité obtíže, a to zejména při určování počátku běhu subjektivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu, což do jisté míry potvrzuje též poměrně rozsáhlá judikatura na různých úsecích státní správy (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. února 1995, sp. zn. 7 A 147/94, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 11. prosince 2000, sp. zn. 6 A 95/99, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. prosince 2000, sp. zn. 6 A 116/99, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. června 2004, sp. zn. 5 A 1/2001).

Proto byla v návrhu zvolena konstrukce zániku odpovědnosti uplynutím promlčecí doby obdobně jako v trestním zákoníku (§ 34) včetně úpravy institutů stavení a přerušování promlčecí doby.

Promlčecí doba je odstupňována podle rozlišení na tzv. „běžný“ přestupek a zvlášť závažný přestupek, neboť svou povahou nejzávažnější přestupek by měl být promlčen, resp. odpovědnost za jeho spáchání by měla zaniknout za co nejdelší dobu, aby byl naplněn účel správního trestání, tj. odhalit přestupek a potrestat jeho pachatele.

Dále bude upraveno stavení promlčecí doby, které znamená, že po dobu, po kterou trvá určitá překážka uvedená v zákoně, promlčecí doba neběží, avšak po odpadnutí překážky její běh pokračuje. Typicky se jedná o vedení trestního řízení pro totožné protiprávní jednání, popřípadě o vedení soudního řízení správního (§ 41 zákona č. 150/2002 Sb.), anebo o dobu, po kterou bylo řízení o přestupku ze zákonem stanovených důvodů přerušeno. Nezapočítávání doby, po kterou bylo



řízení o přestupku přerušeno, je obdobou přerušení trestního stíhání podle trestního řádu (§ 34 odst. 3 trestního zákoníku a § 173 trestního řádu). Jedná se o okolnost, která brání správnímu orgánu vést řízení o přestupku.

Zahájením stíhání osoby podezřelé z přestupku a vydáním rozhodnutí o přestupku se běh promlčecí doby přeruší a začne běžet promlčecí doba znovu. Nový počátek běhu promlčecí doby bude datován dnem, kdy je obviněnému z přestupku oznámeno zahájení řízení o přestupku. Přerušení promlčecí doby má význam zejména v případě jednoleté promlčecí doby. Tato doba, jež je u přestupků fyzických osob v současnosti předmětem kritiky (srov. § 20 zákona č. 200/1990 Sb.), bude zavedením institutu přerušení naprosto dostačující proto, aby byl pachatel přestupku před jejím uplynutím řádně potrestán. Oznamením zahájení řízení o přestupku a vydáním rozhodnutí o přestupku ztratí dosud uplynulá promlčecí doba jakýkoli význam a začne běžet promlčecí doba nová. Přerušením promlčecí doby vydáním rozhodnutí o přestupku se zamezí tomu, aby promlčecí doba uplynula v rámci odvolacího řízení.

#### 2.1.4.2 Odpovědnost právního nástupce

**Při zániku právnické osoby s právním nástupcem, přechází odpovědnost zaniklé právnické osoby na právního nástupce této osoby, stanoví-li tak jiný zákon. Přechod odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce této osoby nemá vliv na běh promlčecí doby.**

**Má-li zaniklá právnická osoba více právních nástupců, odpovídá za přestupek každý z nich, jakoby přestupek spáchal sám.**

**Zanikla-li právnická osoba, která přestupek spáchala, až po nabytí právní moci rozhodnutí, jímž jí byla za tento přestupek uložena pokuta, přechází povinnost tuto pokutu zaplatit na právního nástupce zaniklé právnické osoby. Je-li právních nástupců více, odpovídají za zaplacení pokuty společně a nerozdílně.**

Cílem návrhu je zabránit, aby právnická osoba, která spáchá přestupek, unikla odpovědnosti tím, že účelově dobrovolně zanikne a přemění se v jinou formu právnické osoby (v jinou formu obchodní společnosti nebo na družstvo), nebo se sloučí nebo splyne s jinou právnickou osobou. Přechodem odpovědnosti právnické osoby na jejího právního nástupce má být ztíženo získání prospěchu právnickou osobou, která po spáchání přestupku maří účel uložení správního trestu (pokuty) tím, že záměrně zanikne nebo se transformuje. S ohledem na poměrně vysoké pokuty, které mohou být uloženy, nelze v praxi vyloučit záměrný zánik právnických osob s cílem „oddlužení“ podniku zatíženého pokutou. Odpovědnost zaniklé právnické osoby přejde na právního nástupce pouze tehdy, stanoví-li tak jiný zákon.

Základem řešení této situace je přechod odpovědnosti za přestupek na právního nástupce, který vzniká v každém z uvedených případů dobrovolného zániku právnické osoby. Důsledkem zániku právnické osoby s následným právním nástupnictvím je přechod obchodního majetku na právního nástupce. Jedná se tedy o případy univerzální, a nikoli singulární sukcese.

V případě existence více subjektů, na které obchodní majetek přešel, se postihne za přestupek každý z nich, jako by přestupek, za který právním nástupnictvím zaniklé právnické osoby přebírají odpovědnost, každý sám také spáchal. Při rozhodování o druhu a výměře správního trestu se pak přihlédne též k tomu, v jakém rozsahu přešly na právního nástupce výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a k tomu, pokračuje-li některý z právních nástupců v činnosti, při které byl přestupek spáchán (k tomu srov. dále).

Regulace přechodu dalších správních trestů se z hlediska účelu správního trestu jeví jako neefektivní (např. zákaz činnosti).

Zanikne-li právnická osoba zrušením s likvidací, tedy bez právního nástupce, např. uplynutím doby, na kterou byla založena nebo rozhodnutím soudu o zrušení společnosti, odpovědnost za přestupek zanikne.

Posuzování odpovědnosti právního nástupce právnické osoby bude vyloučeno do samostatného řízení o přestupku.

## **2.1.5 Správní tresty za přestupek a obecné zásady pro jejich ukládání**

### **2.1.5.1 Druhy správních trestů**

#### **Za přestupek lze uložit tyto správní tresty**

- a) napomenutí,**
- b) pokutu,**
- c) zákaz činnosti,**
- d) propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty anebo náhradní hodnoty,**
- e) zveřejnění rozhodnutí o přestupku,**
- f) zákaz plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži,**
- g) zákaz přijímat veřejnoprávní dotace a subvence.**

Namísto termínu „sankce“ užívaného v zákoně č. 200/1990 Sb. byl zvolen termín „správní trest“, jenž vhodněji vyjadřuje trestní povahu hrozící a ukládané sankce a vychází též z návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich projednaného v roce 2004 Legislativní radou vlády. Termín „trest“ je kromě jiného užíván již v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (srov. § 65 odst. 3 nebo § 78 odst. 2). Účelem zavedení pojmu „správní trest“ je sjednotit terminologii v oblasti soudního a správního trestání fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob. Pojem „správní trest“ má zdůrazňovat, že se jedná o sankci trestního charakteru, jež má za cíl trestat porušení právních povinností uložených předpisy správního práva. Pojem „sankce“ naopak vyvolává dojem, že se jedná o právní následek netrestního charakteru, jako je například opatření k nápravě nebo jiné prostředky dozoru a kontroly ukládané v rámci činnosti správních orgánů. Například zákaz činnosti nemá v některých jiných zákonech povahu správního trestu, ale právě sankčního

opatření netrestní povahy, a proto by měl nový zákon zavedením pojmu „správní trest“ jednoznačně rozlišit povahu sankce netrestního a trestního charakteru.

Oproti stávající právní úpravě zákona č. 200/1990 Sb. se navrhuje správní trest propadnutí věci doplnit o alternativu propadnutí jiné majetkové hodnoty anebo náhradní hodnoty v návaznosti na trestní zákoník a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, a dále se navrhuje doplnit nové druhy správních trestů navazující taktéž na právní úpravu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, a to zveřejnění rozhodnutí o přestupku, zákaz plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži a zákaz přijímat veřejnoprávní dotace a subvence.

V této souvislosti je vhodné zmínit, že do návrhu věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) není prozatím zařazen správní trest (nyní sankce) zákazu pobytu. Sankce zákazu pobytu, kterou lze na dobu nejdéle tří měsíců uložit za přestupky uvedené v zákoně č. 200/1990 Sb. nebo v jiném zákoně, byla do právního řádu České republiky zavedena zákonem č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony (původně sněmovní tisk č. 431), jenž byl dne 19. prosince 2012 přijat Poslaneckou sněmovnou. Předkladatel se však ohledně zařazení tohoto správního trestu do návrhu věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) rozhodl vyčkat, neboť se domnívá, že sankce zákazu pobytu bude s velkou pravděpodobností posuzována Ústavním soudem. Již v průběhu legislativního procesu se totiž objevovaly výrazné pochybnosti o legitimitě, a tím i ústavní konformnosti této sankce. Zejména byl zpochybňován soulad sankce zákazu pobytu s čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 14 odst. 1 a 3 Listiny (k tomu srov. stanovisko vlády č. j. 11078/11 – OVA ke sněmovnímu tisku č. 431). Jestliže tedy Ústavní soud neshledá sankci zákazu pobytu v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, správní trest zákazu pobytu bude zařazen do paragrafového textu návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

## **Napomenutí**

**Samostatně nelze napomenutí uložit za zvlášť závažný přestupek.**

**Při ukládání napomenutí použije správní orgán na protiprávnost spáchaného jednání a pachateli přestupku jej vytkne.**

Napomenutí je nejmírnějším správním trestem, který je prostředkem morálního odsouzení. Má působit výchovně, neboť jinou sekundární povinností, než je napomenutí strpět, pro pachatele nezakládá.

## **Pokuta**

**Pokutu za přestupek lze uložit jen v mezích sazby stanovené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně, nejméně však 100 Kč, není-li dále stanoveno, že pokutu lze uložit v částce nižší.**

**Pokuta uložená fyzické osobě, jež zemřela před jejím zaplacením, není předmětem dědického řízení.**

**Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne, kdy rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci, nestanoví-li se v rozhodnutí o přestupku lhůta delší.**

**Platbu pokuty lze rozložit do jednotlivých splátek nebo částí.**

**Pokuta uložená orgánem územního samosprávného celku je příjmem rozpočtu územního samosprávného celku, jehož orgán ve věci rozhodoval v prvním stupni. Pokuta uložená jiným správním orgánem je příjmem státního rozpočtu.**

Pokuta je nejtypičtějším a nejfrekventovanějším správním trestem, který bude za přestupek ukládán. Pokuta bude ukládána v mezích sazby, kterou stanoví tento nebo jiný zákon. Zároveň je stanovena nejnižší možná hranice sazby pokuty (100 Kč), pokud nebude jinde stanoveno, že lze pokutu uložit v částce nižší (mimořádné snížení výměry pokuty).

Výše horní hranice sazby pokuty bude mít také vliv na kvalifikaci přestupku na zvlášť závažný přestupek, pokud výjimečně zákon sám přímo tuto kvalifikaci výslovně nestanoví.

Dále se výslovně upraví lhůta, do kdy je uložená pokuta splatná a rozpočtové určení příjmů z pokut – to je upraveno obdobně jako v § 13 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb.

## **Zákaz činnosti**

**Zakázat lze činnost, ke které je třeba zvláštního veřejnoprávního oprávnění, nebo kterou pachatel přestupku vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, došlo-li k přestupku při výkonu této činnosti nebo v přímé souvislosti s ní.**

**Zákaz činnosti lze za přestupek uložit jen tehdy, je-li tak stanoveno ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně, a nejvýše na dobu tam stanovenou. Není-li ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně doba zákazu činnosti stanovena, lze zákaz činnosti uložit nejdéle na tři roky.**

**Do doby zákazu činnosti se započítává doba, po kterou pachatel přestupku na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl tuto činnost vykonávat.**

**Po uplynutí poloviny doby, na niž byl uložen zákaz činnosti, lze upustit od výkonu zbytku tohoto správního trestu, jestliže pachatel přestupku prokáže způsobem svého života nebo provedením účinných opatření, že jeho další výkon není potřebný.**

**Právnícké nebo podnikající fyzické osobě nelze uložit zákaz takové činnosti, kterou je ze zákona povinna vykonávat.**

Účelem správního trestu zákazu činnosti je především chránit společnost před závažným porušováním povinností ze strany pachatele přestupku. Jedná se

o správní trest, který je velmi citelným zásahem do právního postavení fyzických, právnických i podnikajících fyzických osob. Tento správní trest dočasně vyřazuje pachatele přestupku z možnosti zastávat některá zaměstnání nebo povolání, anebo vykonávat činnosti, k nimž je zapotřebí určitého oprávnění. Zakázat lze pouze takovou činnost, v souvislosti s níž se pachatel dopustil přestupku.

Navrhuje se, aby horní hranice délky zákazu činnosti byla v zákonech stanovena u jednotlivých skutkových podstat přestupků výslovně. Pokud v jiném zákoně nebude doba délky zákazu činnosti stanovena, bude možné uložit tento správní trest nejdéle na tři roky.

### **Propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty anebo náhradní hodnoty**

**Propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty lze uložit jen, jde-li o věc náležející pachateli přestupku,**

- a) která byla k spáchání přestupku užita nebo určena,**
- b) kterou pachatel přestupku získal přestupkem nebo jako odměnu za něj,**
- c) kterou pachatel přestupku, byť jen zčásti, nabyl za věc nebo jinou majetkovou hodnotu uvedenou pod písmenem b), pokud hodnota věci nebo jiné majetkové hodnoty uvedené pod písmenem b) není ve vztahu k hodnotě nabyté věci nebo jiné majetkové hodnoty zanedbatelná.**

**Propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty nelze uložit, je-li hodnota věci nebo jiné majetkové hodnoty v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Vyžaduje-li to bezpečnost osob anebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem, k hodnotě věci se nepřihlíží.**

**Vlastníkem propadlé věci nebo jiné majetkové hodnoty se stává stát.**

**Jestliže pachatel přestupku věc nebo jinou majetkovou hodnotu, která mohla být prohlášena za propadlou, před uložením propadnutí věci zničí, poškodí, zcizí, zatají, učiní neupotřebitelnou nebo zužitkuje, zejména spotřebuje, anebo jestliže jinak propadnutí takové věci zmaří, může mu být uloženo propadnutí náhradní hodnoty až do výše, která odpovídá hodnotě takové věci.**

Propadnutí věci je obdobně jako zákaz činnosti správním trestem, který má bránit opakování přestupku a navíc má pachateli odejmout prospěch z přestupku. Jeho hlavním účelem je zneškodnit věc či jinou majetkovou hodnotu, která by mohla sloužit k dalšímu páčání přestupku a ztížit tak pachateli podmínky pro páčání dalších přestupků. Definice věci a majetkové hodnoty, resp. věci a jiné majetkové hodnoty náležející pachateli, se podává v § 134 a § 135 trestního zákoníku.

Tento správní trest lze uložit, i když to zákon u skutkové podstaty přestupku výslovně nestanoví. V některých zákonech může být uložení tohoto správního trestu obligatorní, např. půjde-li o přestupek spáchaný držením zakázaných zbraní. Základním předpokladem pro uložení propadnutí věci je, že pachatel je výlučným vlastníkem věci. Dále je třeba brát v úvahu hodnotu věci, neboť je-li hodnota věci tak vysoká, že je v nápadném nepoměru k povaze přestupku, nelze tento správní trest

uložit. Vyžaduje-li to však bezpečnost osob anebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem, pak se k hodnotě věci nepřihlíží – tedy jde-li například o zbraně, jedy, výbušniny, omamné a psychotropní látky, prekursorů drog, zdraví škodlivé farmaceutické nebo lékařské přípravky anebo zdraví závadné potravinářské výrobky, apod. Pokud však pachatel věc, která mohla být prohlášena za propadlou, před uložením správního trestu propadnutí věci zničí, poškodí, zcizí, učiní neupotřebitelnou nebo zúžitkuje, zejména spotřebuje, anebo jestliže jinak propadnutí takové věci zmaří, může mu být uloženo propadnutí peněžité částky až do výše, která odpovídá hodnotě takové věci. V tomto případě se jedná o propadnutí náhradní hodnoty.

### **Zveřejnění rozhodnutí o přestupku**

**Zveřejnění rozhodnutí o přestupku lze uložit právnické nebo podnikající fyzické osobě za zvlášť závažný přestupek, je-li to odůvodněno zájmem na ochraně veřejného zdraví nebo pořádku, anebo zájmem na ochraně životního prostředí nebo spotřebitele.**

**Zveřejnit lze jen rozhodnutí o přestupku, které nabylo právní moci. Zveřejňuje se výroková část rozhodnutí o přestupku. Výroková část rozhodnutí, kterým se ukládá tento správní trest, musí obsahovat lhůtu, ve které se rozhodnutí zveřejní, jež počíná běžet ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Tato lhůta nesmí být kratší než 2 měsíce a delší než 6 měsíců. Do této lhůty se nezapočítá doba, po kterou trvá přezkumné řízení nebo obnovené řízení o přestupku, nebo doba, po kterou trvá řízení o návrhu pachatele přestupku na soudní přezkoumání pravomocného rozhodnutí o přestupku, kterou se rozumí doba ode dne, kdy byla podána žaloba k soudu, až do dne, kdy rozhodnutí soudu o žalobě nabylo právní moci.**

**Zveřejnění rozhodnutí o přestupku se provádí zveřejněním rozhodnutí o přestupku ve veřejném sdělovacím prostředku a vyvěšením rozhodnutí o přestupku na úřední desce správního orgánu.**

**Zveřejnění rozhodnutí o přestupku vyvěšením na úřední desce správního orgánu provede na vlastní náklady správní orgán, který rozhodnutí vydal v prvním stupni, a to nejdéle na 2 měsíce. Zveřejnění rozhodnutí o přestupku ve veřejném sdělovacím prostředku, který určí správní orgán, zajistí pachatel přestupku na vlastní náklady. Pokud pachatel ve lhůtě určené správním orgánem nezajistí zveřejnění rozhodnutí o přestupku na vlastní náklady, zveřejnění rozhodnutí o přestupku provede správní orgán na náklady pachatele.**

Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku může být v případě právnických osob efektivním správním trestem, jak to dokládá zkušenost zemí, kde je tento trest vůči právnickým osobám uplatněn (např. Francie). Obdobný trest nově zakotvuje též zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Vzhledem k tomu, že dobrá pověst je pro právnickou osobu značnou hodnotou, lze předpokládat, že hrozba tímto správním trestem může mít určitý odstrašující účinek. Ze stejného důvodu je však správní trest značným zásahem do postavení právnické

osoby, a bude proto nutné dobře vážit jeho uplatnění v konkrétním případě. S ohledem na tvrdost tohoto správního trestu bude jeho uložení možné jen za zvlášť závažný přestupek u právnických osob a u podnikajících fyzických osob, bude-li to odůvodněno zájmem na ochraně určitých veřejných hodnot nebo zájmem na ochraně životního prostředí nebo spotřebitele jakožto slabší smluvní strany oproti dodavateli. Účelem tohoto správního trestu je nutnost informovat veřejnost o nekalých obchodních praktikách právnických nebo podnikajících fyzických osob. Tento správní trest nelze uložit fyzické osobě z důvodu ochrany jejích osobních údajů.

### **Zákaz plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži**

**Zákaz plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži lze uložit za přestupek právnické nebo podnikající fyzické osobě, která se dopustila přestupku v souvislosti s uzavíráním smluv na plnění veřejných zakázek nebo s jejich plněním, s účastí v zadávacím řízení o veřejných zakázkách, koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, a je-li tak stanoveno ve zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) nebo v jiném zákoně, a nejvýše na dobu tam stanovenou.**

**Zákaz plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži spočívá v tom, že se právnické nebo podnikající fyzické osobě po dobu výkonu tohoto správního trestu nedovoluje účast v zadávacím řízení o veřejných zakázkách, koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži. Běh doby výkonu tohoto správního trestu začíná dnem, kdy rozhodnutí o jeho uložení nabude právní moci.**

### **Zákaz přijímat veřejnoprávní dotace a subvence**

**Zákaz přijímat veřejnoprávní dotace a subvence lze uložit za přestupek právnické nebo podnikající fyzické osobě, která se dopustila přestupku v souvislosti s podáváním nebo vyřizováním žádosti o dotaci, s výjimkou žádosti o dotaci, na jejíž poskytnutí vzniká právní nárok na základě přímo použitelného předpisu Evropské unie, subvenci, návratnou finanční výpomoc nebo příspěvek, s jejich poskytováním nebo využíváním, anebo s poskytováním nebo využíváním jakékoliv jiné veřejné podpory, a je-li tak stanoveno ve zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) nebo v jiném zákoně, a nejvýše na dobu tam stanovenou.**

**Zákaz přijímat veřejnoprávní dotace a subvence spočívá v tom, že se právnické nebo podnikající fyzické osobě po dobu výkonu tohoto správního trestu nedovoluje získat nebo ucházet se o veškeré veřejnoprávní dotace, s výjimkou dotace, na jejíž poskytnutí vzniká právní nárok na základě přímo použitelného předpisu Evropské unie, subvence, návratné finanční výpomoci anebo veřejné podpory, nebo jen o některé z nich. Běh doby výkonu tohoto**

**správního trestu začíná dnem, kdy rozhodnutí o jeho uložení nabude právní moci.**

Zákaz plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži a zákaz přijímat veřejnoprávní dotace a subvence lze uložit pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní část zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) nebo též jiný zákon na příslušném úseku výkonu veřejné správy, přičemž účelem je omezit na přiměřenou dobu právo účasti v jakémkoli zadávacím řízení, koncesním řízení, nebo v jakémkoli veřejné soutěži a zakázat přijímání veškerých dotací, s výjimkou tzv. nárokových dotací upravených přímo použitelným právem Evropské unie (zejména nařízení Rady (ES) č. 1698 / 2005 ze dne 20. září 2005, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Tyto dotace poskytuje Evropská unie příjemcům ve všech členských státech a podle názoru předkladatele tak jejich poskytnutí nelze vnitrostátními předpisy vyloučit. Dále se správní trest zákaz přijímat dotace a subvence vztahuje na přijímání subvencí, návratných finančních výpomocí nebo veřejné podpory, anebo jen některých z nich, pocházejí-li tyto z veřejnoprávních prostředků.

Účelem těchto správních trestů je mimo jiné také snaha, aby se staly účinnými protikorupčními opatřeními v oblasti výkonu veřejné správy.

## **2.1.6 Obecné zásady pro ukládání správních trestů**

### **2.1.6.1 Ukládání správních trestů za přestupek**

**Správní trest lze uložit samostatně nebo s jinými správními tresty. Napomenutí lze uložit samostatně nebo se zákazem činnosti anebo s propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty anebo náhradní hodnoty.**

### **2.1.6.2 Určení druhu a výměry správního trestu**

**Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne**

- a) k povaze a závažnosti přestupku,**
- b) k tomu, zda se o některém ze sbíhajících se skutků nevedlo společné řízení,**
- c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem,**
- d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přestupku k dokonání přestupku přiblížilo, jakož i k okolnostem a k důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo,**
- e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku,**
- f) u fyzické osoby, která je pachatelem přestupku, k jejím poměrům, dosavadnímu způsobu života a k možnosti její nápravy, jakož i k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání postižena v disciplinárním řízení,**



- g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby, která je pachatelem přestupku, k jejím poměrům a dosavadní činnosti,**
- h) u právního nástupce zaniklé právnické osoby k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a má-li zaniklá právnická osoba více právních nástupců, k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán.**

Výraz „poměry pachatele“ lze u právnické nebo podnikající fyzické osoby vztáhnout zejména na její majetkové poměry, u fyzické osoby navíc též na poměry osobní, sociální nebo rodinné.

V případě majetkových poměrů se správní orgán nemusí zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde nebude zcela zřejmé, že uložená pokuta existenčně ohrozí pachatele či jeho podnikání. Nebude-li možné takové riziko vyloučit, správní orgán k poměrům pachatele přihlédne. Nicméně bude záležet také na pachateli, v jehož zájmu bude doložit správnímu orgánu potřebné údaje, aby zamezil uložení pokuty v takové výši, která by jej ohrozila (k tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2010, sp. zn. 1 As 9/2008 – 133).

#### **Povaha a závažnost přestupku je dána zejména**

- a) významem chráněného zájmu, který byl přestupkem dotčen,**
- b) významem a rozsahem následků přestupku,**
- c) způsobem spáchání přestupku,**
- d) okolnostmi spáchání přestupku,**
- e) u fyzické osoby též druhem a mírou jejího zavinění, případně pohnutkou, je-li tato znakem skutkové podstaty přestupku,**

#### ***Varianta II***

- e) u právnické nebo podnikající fyzické osoby též mírou jejího zavinění,***
- f) délkou doby, po kterou trval protiprávní stav nebo protiprávní jednání pachatele přestupku.**

Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne k okolnostem, které mají vliv na míru společenské škodlivosti přestupku nebo okolnostem spočívajícím v chování pachatele přestupku a jeho vztahu ke splnění právních povinností. U fyzické osoby se také přihlédne k jejím poměrům včetně toho, zda a jakým způsobem byla pro tentýž skutek postižena v disciplinárním řízení. U právnické nebo podnikající fyzické osoby se přihlédne k jejím poměrům a dosavadní činnosti. Dále se stanoví povinnost přihlédnout též k polehčujícím a k přitěžujícím okolnostem. Obecně polehčující nebo přitěžující okolností nemůže být okolnost, která je zákonným znakem skutkové podstaty přestupku. Zamezuje se tak dvojímu přičítání téže okolnosti k tíži nebo ve prospěch pachatele.

### 2.1.6.3 Polehčující okolnosti

Jako k polehčující okolnosti se přihlédne zejména k tomu, že pachatel přestupku

- a) spáchal přestupek ve věku blízkém věku mladistvých, jde-li o osobu fyzickou,
- b) spáchal přestupek, aby odvrátil útok nebo jiné nebezpečí, aniž byly zcela splněny podmínky nutné obrany nebo krajní nouze, anebo překročil meze přípustného rizika nebo meze jiné okolnosti vylučující protiprávnost,
- c) napomáhal k odstranění škodlivých následků přestupku nebo dobrovolně nahradil způsobenou škodu,
- d) oznámil přestupek orgánům veřejné správy a při jeho objasňování účinně napomáhal, nebo
- e) spáchal přestupek pod tlakem závislosti, podřízenosti nebo pod vlivem hrozby nebo nátlaku.

### 2.1.6.4 Přitěžující okolnosti

Jako k přitěžující okolnosti se přihlédne zejména k tomu, že pachatel přestupku

- a) spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, závislosti nebo podřízenosti,
- b) přestupek páchal nebo v něm pokračoval po delší dobu,
- c) spáchal více přestupků,
- d) byl za přestupek obdobné povahy v posledních pěti letech potrestán; správní orgán je oprávněn podle povahy předchozího rozhodnutí o uložení správního trestu za přestupek nepokládat tuto okolnost za přitěžující, zejména s ohledem na význam chráněného zájmu, který byl přestupkem dotčen, způsob provedení přestupku a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osobu pachatele, a jde-li o osobu fyzickou, též k míře jejího zavinění nebo její pohnutce *(ve variantě II, jde-li o osobu právnickou nebo podnikající fyzickou k míře jejího zavinění)*, a dobu, která uplynula od posledního potrestání, nebo
- e) ke spáchání přestupku zneužil svého zaměstnání, postavení nebo funkce.

Jedná se o demonstrativní výčet polehčujících a přitěžujících okolností, což umožňuje v odůvodněných případech přihlédnout i k okolnostem jiným. Navrhuje se upravit recidivu (opakované spáchání přestupku po nabytí právní moci dřívějšího rozhodnutí o uložení správního trestu za přestupek) jako obecnou přitěžující okolnost, k níž však správní orgán nemusí vzhledem k uvedeným skutečnostem přihlédnout, jedná se tedy o fakultativní přitěžující okolnost, která je obdobně upravena v § 42 písm. p) trestního zákoníku. Tím se brání mechanické aplikaci takové okolnosti a posiluje se individualizace správního trestu.

Bude-li recidiva výslovným znakem skutkové podstaty přestupku v jiném zákoně, jenž bude odůvodňovat zvýšení sazby správního trestu za přestupek, nepůjde o přitěžující okolnost.

#### **2.1.6.5 Ukládání správních trestů za více přestupků**

**Za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Jsou-li alespoň dva ze společně projednávaných přestupků zvlášť závažné, horní hranice sazby pokuty stanovená zákonem za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky; vedle tohoto správního trestu lze uložit i jiný druh správního trestu, jestliže by jeho uložení bylo odůvodněno některým ze společně projednávaných přestupků.**

Koná-li se o dvou a více sbíhajících se přestupcích téhož pachatele společné řízení, pak se pachateli ukládá úhrnný správní trest. Úhrnný správní trest se ukládá podle zákonného ustanovení, které se vztahuje na přestupek nejpřísněji trestný (zásada absorpce). S ohledem na to, že pokuta je nejtypičtějším druhem správního trestu ukládaným za přestupek, je třeba přísnost správního trestu posuzovat podle horní hranice sazby pokuty stanovené zákonem. Absorpční zásada se doplňuje prvky zásady kumulační, která přestože je z historického hlediska našemu právnímu řádu zcela cizí, se projevuje v možnosti uložit vedle úhrnného správního trestu za splnění zákonem stanoveného předpokladu i jiný druh správního trestu.

Absorpční zásada se dále doplňuje zásadou asperační, která se projevuje tím, že se o polovinu zostřuje (zvyšuje) horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný, avšak pouze za předpokladu, že alespoň dva ze sbíhajících se přestupků jsou zvlášť závažné, to znamená, že se musí jednat o přestupky s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč. Takto stanovené zostření je však omezeno částkou odpovídající součtu horních hranic sazeb pokut za jednotlivé sbíhajících se přestupky, v čemž se dá opět spatřovat prvek zásady kumulační.

#### **2.1.6.6 Upuštění od uložení správního trestu**

**Od uložení správního trestu za přestupek lze upustit, jestliže pachatel přestupku**

- a) spácháním přestupku nezpůsobil závažnou škodu a samotné projednání přestupku lze považovat za postačující, nebo**
  - b) škodlivému následku přestupku dobrovolně zamezí anebo jej napraví, nebo dobrovolně nahradí škodu přestupkem způsobenou, lze-li náhradu škody považovat vzhledem k povaze a závažnosti přestupku za postačující;**
- nelze upustit od uložení správního trestu za zvlášť závažný přestupek.**

**Upustit od uložení správního trestu za přestupek lze dále za přestupek, který byl spáchán spolu s dalšími přestupky a o všech takto spáchaných přestupcích nebylo konáno společné řízení, za předpokladu, že správní trest**

**uložený za některý z nich v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by jinak byl uložen ve společném řízení za všechny společně projednávané přestupky.**

**Jestliže pachatel přestupku ve stanovené lhůtě škodlivý následek protiprávního jednání nenapraví nebo škodu jím způsobenou neuhradí, správní trest za přestupek se uloží s účinkem zrušení předchozího rozhodnutí o upuštění od uložení správního trestu.**

Za stanovených podmínek je možné od uložení správního trestu upustit. Upuštění od uložení správního trestu předpokládá vyslovení viny za přestupek. Navrhuje se vázat upuštění od uložení správního trestu též na podmínku, že pachatel ve stanovené lhůtě škodlivý následek přestupku napraví nebo nahradí škodu přestupkem způsobenou, lze-li náhradu škody považovat vzhledem k povaze a závažnosti přestupku za postačující (samotné nahrazení škody totiž nebude v případě mnohých přestupků dostačující, například u přestupků na úseku ochrany životního prostředí), anebo se samotné projednání přestupku považuje za postačující, pokud nebyla způsobena závažná škoda. V novém občanském zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) se právní úprava majetkové škody a nemajetkové újmy vzájemně velmi přiblížily, neboť z hlediska ochrany práv osob není důvodu mezi nimi rozlišovat, jak připomíná i Ústavní soud (nález sp. zn. Pl. ÚS 16/04, č. 265/2005 Sb.). Stejně tak i v oblasti trestního práva se přestalo mezi majetkovou škodou a nemajetkovou újmou rozlišovat (zákon č. 181/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s účinností od 1. července 2011). Proto je v návrhu tohoto ustanovení obsažen pojem „škoda“ bez přívlastku. Nicméně kritérium jakékoli škody by se jevilo jako příliš přísné, neboť spácháním většiny přestupků bude určitá škoda způsobena, a proto by se takové kritérium mohlo stát de facto nesplnitelným. Od uložení správního trestu by tedy mělo být upuštěno i v případě méně závažné škody.

Uložení správního trestu by v takových případech nebylo v souladu s principem subsidiarity správně-trestní represe, když k zajištění ochrany zájmů společnosti není nutná správně-trestní sankce v podobě uložení správního trestu. V obou případech je však možnost upuštění od uložení správního trestu vázána pouze na méně závažné přestupky, tzn., že u zvláště závažného přestupku nebude upuštění od uložení správního trestu přicházet v úvahu.

Dále se navrhuje možnost upustit od uložení správního trestu v případě, že o sbíhajících se přestupcích nebylo konáno společné řízení, a to pouze za předpokladu, že správní trest uložený za některý z těchto přestupků se považuje za odpovídající správnímu trestu jinak uloženému ve společném řízení.

#### **2.1.6.7 Mimořádné snížení výměry pokuty**

**Pokutu lze uložit v částce nižší, než je zákonem stanovená spodní hranice sazby pokuty, jestliže vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele přestupku lze důvodně očekávat, že jeho nápravy lze dosáhnout uložení pokuty v nižší výměře, než je nejnižší možná výměra tohoto**

**správního trestu při použití sazby pokuty stanovené za přestupek v zákoně. Je-li výměra pokuty mimořádně snižována, musí být uložena pokuta alespoň v částce ve výši jedné pětiny spodní hranice sazby pokuty stanovené v zákoně, přičemž nelze uložit pokutu**

**a) pod 5 000 Kč, činí-li v zákoně spodní hranice sazby pokuty alespoň 20 000 Kč,**

**b) pod 3 000 Kč, činí-li v zákoně spodní hranice sazby pokuty alespoň 10 000 Kč,**

**c) pod 2 000 Kč, činí-li v zákoně spodní hranice sazby pokuty alespoň 5 000 Kč.**

**Spolu s pokutou, jejíž výměra byla mimořádně snížena, nelze uložit jiný správní trest, než propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty anebo náhradní hodnoty.**

Zde se návrh inspiroje úpravou mimořádného snížení trestu odnětí svobody podle § 58 trestního zákoníku. Na základě argumentu a maiori ad minus lze usoudit, že by právní úprava správní odpovědnosti neměla být přísnější nežli právní úprava trestní odpovědnosti, a proto je tento institut, jehož aplikací může správní orgán pružněji reagovat na okolnosti daného případu, navrhován. Podle návrhu lze za splnění zákonných podmínek mimořádně snížit zákonem stanovenou nejnižší možnou výměru pokuty, je-li zákonem stanovena.

## **2.1.7 Ochranná opatření**

### **2.1.7.1 Ochranná opatření jsou**

**a) omezující opatření,**

**b) zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty.**

Ochranná opatření nejsou správním trestem. Od správních trestů se liší tím, že újma, kterou způsobují, není důsledkem společenského odsudku jednání pachatele, ale vedlejším účinkem nezbytného opatření k ochraně pachatele nebo veřejného zájmu. Podstatou ochranných opatření je prevence. Mají odstranit nebo alespoň omezit nebezpečí dalšího porušení nebo ohrožení zájmů chráněných zákonem.

### **2.1.7.2 Omezující opatření**

**Omezující opatření spočívá v zákazu vstupovat do míst veřejnosti přístupných, a to například takových, kde se podávají alkoholické nápoje nebo se konají veřejné tělovýchovné, sportovní nebo kulturní akce nebo v zákazu účasti na hazardních hrách, sázkách a hraní na výherních hracích přístrojích.**

**Omezující opatření může spočívat též v povinnosti zdržet se styku s určitými osobami.**

**Dodržování uloženého omezujícího opatření kontroluje správní orgán, který jej uložil, platí-li omezující opatření pouze v obvodu jeho územní působnosti. Platí-li omezující opatření též mimo obvod územní působnosti správního orgánu, který jej uložil, dodržování omezujícího opatření kontroluje navíc správní orgán, v obvodu jehož územní působnosti omezující opatření platí. Platí-li omezující opatření pouze mimo obvod územní působnosti správního orgánu, který jej uložil, dodržování omezujícího opatření kontroluje správní orgán, v obvodu jehož územní působnosti omezující opatření platí.**

**Správní orgán, který omezující opatření uložil s platností mimo obvod své územní působnosti, je o této skutečnosti do 5 pracovních dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení omezujícího opatření povinen informovat správní orgán, v obvodu jehož územní působnosti omezující opatření platí.**

**Omezující opatření lze uložit fyzické osobě, je-li ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně uloženo toto opatření stanoveno, nebo existuje-li přímá souvislost mezi spáchaným přestupkem a omezujícím opatřením, které má být uloženo. Omezující opatření lze uložit i mimo obvod územní působnosti správního orgánu, který jej ukládá.**

**Omezující opatření musí být přiměřené povaze a okolnostem spáchaného přestupku a osobním poměrům pachatele přestupku; lze je uložit nejdéle na dobu 1 roku.**

Omezující opatření spočívá v zákazu vstupovat též do jiných než demonstrativně vymezených míst, a to za účelem předcházení protiprávnímu jednání na dalších místech, která lze rovněž považovat za kriminogenní. Může se jednat o konkrétní ulice, prostranství před obchody, parky či blízké okolí restaurací apod., kde se pachatel často zdržuje a kde dochází k narušování veřejného pořádku, občanského soužití či ke škodám na majetku.

Omezující opatření může kromě zákazu vstupu na určená veřejnosti přístupná místa spočívat též v povinnosti zdržet se styku s určitými osobami, která je obdobou přiměřených omezení a povinností ukládaných podle § 48 odst. 4 trestního zákoníku. Taková úprava je navrhována proto, že může pozitivně působit na pachatele přestupku z hlediska prevence páchaní dalších přestupků v budoucnu. Omezující opatření lze dále uložit i tehdy, pokud není jeho uložení v zákoně výslovně stanoveno, neboť omezující opatření může přicházet v úvahu v blíže neurčené řadě případů opodstatněných preventivním působením tohoto institutu, kdy je dána souvislost mezi činností, která se má zakázat a spáchaným přestupkem, aniž by na to zákon mohl pamatovat.

Omezující opatření lze uložit s účinky i mimo územní obvod správního orgánu, který jej uložil, a to zejména za účelem prevence diváckého násilí. V takových případech totiž místo spáchaní přestupku nemusí být nutně v územním obvodu správního orgánu, který přestupek projednává (věc je z místa spáchaní přestupku postoupena do místa bydliště pachatele). Zákaz vstupovat do míst, kde se konají určité sportovní akce, tak lze uložit ve vztahu k místu spáchaní přestupku, případně i „plošně“, je-li to okolnostmi odůvodněno. Taková právní úprava však předpokládá

výslovné zakotvení obdoby ustanovení § 93 zákona č. 200/1990 Sb. o kontrole dodržování ochranného opatření.

Úmyslné nedodržení omezujícího opatření je přestupkem proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy (§ 21 odst. 1 písm. ch) zákona č. 200/1990 Sb.), který bude ponechán ve zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

### **2.1.7.3 Zabrání věci nebo jiné majetkové hodnoty**

**Nebylo-li uloženo propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, lze rozhodnout, že se taková věc zabírá, jestliže**

- a) do 60 dnů ode dne, kdy přestupek vyšel najevo, se nezjistí skutečnosti odůvodňující stíhání určité osoby,**
- b) náleží pachateli přestupku, kterého nelze za přestupek stíhat nebo potrestat,**
- c) náleží pachateli přestupku, od jehož potrestání za přestupek bylo upuštěno,**
- d) nenáleží pachateli přestupku nebo mu nenáleží zcela, nebo**
- e) vlastník věci není znám,**

**a jestliže to vyžaduje bezpečnost osob anebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem.**

**Vlastníkem zabrané věci nebo jiné majetkové hodnoty se stává stát.**

**O zabrání věci rozhodne správní orgán také v případech, kdy nelze vést řízení o přestupku (např. odpovědnost za přestupek zanikla). Zabrání věci lze uložit, i když odpovědnost za přestupek zanikne uplynutím promlčecí doby. O zabrání věci nelze rozhodnout, uplynulo-li od jednání majícího znaky přestupku 5 let.**

Jedná se o subsidiární opatření ve vztahu ke správnímu trestu propadnutí věci nebo majetkové hodnoty anebo náhradní hodnoty. Lhůta stanovená v písm. a) je navázána na lhůtu pro odložení věci v případě, kdy správní orgán do 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. Dikce „nenáleží zcela“ užitá v písm. d) se tradičně chápe jako spoluvlastnický podíl. Ustanovení v písm. e) je reakcí na požadavek praxe, zejména ve vztahu k omamným a psychotropním látkám, jedům nebo prekursorům drog, u nichž existuje společenský zájem na tom, aby byly zabráný. Vlastník zabírané věci nebo jiné majetkové hodnoty bude často osobou neznámou, v takovém případě bude správní orgán postupovat podle ustanovení správního řádu upravujícím jednání s neznámým účastníkem řízení (zejména § 32 správního řádu) s tím, že se rozhodne o zabrání věci, aniž by byla identifikována osoba, jejíž vlastnické právo tímto rozhodnutím zaniká.

### 2.1.8 Zvláštní ustanovení o mladistvých

Mladistvým je ten, kdo v době spáchání přestupku dosáhl patnáctého roku svého věku a nepřekročil osmnáctý rok svého věku.

Při ukládání správního trestu mladistvému se přihlíží k jeho osobnosti včetně jeho věku a rozumové a mravní vyspělosti, zdravotnímu stavu, jakož i jeho poměrům tak, aby jeho další vývoj byl co nejméně ohrožen.

Horní hranice sazby pokuty se u mladistvých snižuje na polovinu, přičemž však nesmí být vyšší než 2 000 Kč. O polovinu se snižuje též spodní hranice sazby pokuty, je-li zákonem stanovena.

Zákaz činnosti lze mladistvému uložit, nebrání-li výkon tohoto správního trestu přípravě na povolání. Zákaz činnosti lze mladistvému uložit nejdéle na dobu jednoho roku.

Od uložení správního trestu za přestupek mladistvému lze upustit též, jestliže

- a) přestupek spáchal z neznalosti právních předpisů, která je zejména vzhledem k jeho věku, rozumové vyspělosti a prostředí, ve kterém žil, omluvitelná, a
- b) omezující opatření, které správní orgán zároveň ukládá, zajistí lépe nápravu mladistvého.

Při posuzování přestupku osoby, která v době spáchání přestupku dosáhla patnáctého roku svého věku a nepřekročila osmnáctý rok svého věku (mladistvý), je přihlíženo ke zvláštní péči, kterou společnost věnuje mládeži, a jež se v návrhu konkrétně projevuje důrazem na ochranu osobnosti a dalšího vývoje mladistvého při určování druhu správního trestu a jeho výměry, snížením horní i spodní hranice sazby pokuty ukládané mladistvému spolu se stanovením nejvyšší přípustné horní hranice sazby pokuty (obdobně jako jsou na polovinu snižovány trestní sazby trestu odnětí svobody u mladistvého podle zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů), určitým omezením při ukládání správního trestu zákazu činnosti, a speciální úpravou možnosti upuštění od uložení správního trestu.

Písmeno a) upravuje tzv. negativní právní omyl, který nevylučuje odpovědnost mladistvého za přestupek, nicméně omluvitelná neznalost právních předpisů (jakýchkoli) má význam při jeho trestání. Jedná se o obdobnou úpravu jako v zákoně o soudnictví ve věcech mládeže. Takto pojatý negativní právní omyl svým významem překračuje obecnou polehčující okolnost. Kdy půjde o omluvitelnou neznalost právních předpisů, se bude zjišťovat v konkrétním případě ve vztahu k věku mladistvého, jeho rozumové vyspělosti a prostředí, ve kterém žil, a všem okolnostem případu.



## 2.2 Část druhá. Řízení o přestupcích.

### 2.2.1 Základní zásady řízení o přestupcích

**Proti nikomu nesmí být vedeno řízení o přestupku a uložen správní trest nebo ochranné opatření jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví zákon.**

**Správní orgán postupuje v řízení tak, aby obviněný mohl uplatnit své právo na obhajobu.**

**Dokud není pravomocným rozhodnutím vyslovena vina obviněného, hledí se na něj, jako by byl nevinný.**

**Nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto, nebo o němž již bylo zahájeno řízení o přestupku.**

**Pokud zákon nestanoví jinak, správní orgán je povinen zahájit řízení o každém přestupku, o němž se dozví, a postupuje v řízení z moci úřední.**

Základní zásady deklarují požadavky Ústavy, Listiny, nebo také mezinárodních smluv (čl. 10 Ústavy), zejména pak Úmluvy. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy *„je Česká republika demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“* Základní zásady řízení o přestupcích zdůrazňují spravedlivý (řádný) postup správního orgánu v přestupkových věcech.

Zásada, podle které proti nikomu nesmí být vedeno řízení o přestupku a uložen správní trest nebo ochranné opatření jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví zákon, odráží ústavní zásadu uplatňování státní moci jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zásadu stíhání jen ze zákonných důvodů obsahuje také čl. 8 odst. 2 Listiny, *„nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon.“* Zásada legality je deklarována také v § 2 odst. 1 správního řádu, *„správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.“* Ústavní zásada legality výkonu státní moci prostupuje celým právním řádem a její zdůraznění je žádoucí i v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

Dokud není pravomocným rozhodnutím vyslovena vina obviněného, hledí se na něj, jako by byl nevinný. Jedná se o vyjádření tradiční zásady presumpce neviny, obsažené v Úmluvě, v Listině nebo obdobně i v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech. V současném zákoně č. 200/1990 Sb. je tato zásada obsažena v § 73 odst. 1, *„na občana obviněného z přestupku se hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím.“* Zásada presumpce neviny nepřímou požaduje jednoznačné prokázání případné viny obviněného z přestupku a souvisí zejména se zásadou zjištění stavu věci bez důvodných pochybností, a to v rozsahu, který je nezbytný pro vydání rozhodnutí (§ 3 správního řádu). Doznání obviněného nezbavuje správní orgány povinnosti přezkoumat všechny podstatné okolnosti případu.

Nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo pravomocně rozhodnuto, nebo bylo zahájeno řízení o přestupku. Zásada „ne bis in idem,“ tj. zamezení dvojího potrestání, deklaruje obecné procesní překážky nejen přestupkového řízení. Nikdo nemůže být trestán za identický skutek vícekrát, správním trestem však není vyloučena odpovědnost občanskoprávní. Bude-li pachatel přestupku za týž skutek soudem pravomocně odsouzen nebo obžaloby zproštěn (příp. bylo-li trestní stíhání zastaveno a schváleno narovnání), správní úřad zruší pravomocné rozhodnutí o přestupku. Skutečnost, že o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto, bude obdobně jako ve stávající právní úpravě důvodem pro odložení věci před zahájením řízení a pro zastavení řízení.

Pokud zákon nestanoví jinak, správní orgán je povinen zahájit řízení o každém přestupku, o němž se dozví, a postupuje v řízení z moci úřední. Zásada oficiality se tedy uplatní při zahájení řízení o přestupku.

Další zásady se odrážejí mimo jiné v dalším textu věcného záměru. Základní zásady vyplývají z mezinárodních smluv, ústavního pořádku a právních principů. Dodržování základních zásad je nezbytnou součástí demokratického právního státu.

## 2.2.2 Příslušnost správních orgánů

### Věcná příslušnost

**Nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení o přestupku v prvním stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností, v hlavním městě Praze úřad městské části určené Statutem hlavního města Prahy.**

**Starosta obce s rozšířenou působností a v hlavním městě Praze starosta městské části určené Statutem hlavního města Prahy mohou k projednávání přestupků zřizovat komise k projednávání přestupků jako zvláštní orgány obce a jmenovat a odvolávat jejich členy. Při zřízení komise k projednávání přestupků starosta určí, které přestupky komise projednává. Projednáváním přestupků nelze pověřit komisi rady obce podle zákona o obcích. Komise k projednávání přestupků jednájí a rozhodují nejméně v počtu tří osob. Předseda tohoto zvláštního orgánu je oprávněnou úřední osobou, která musí mít magisterské vysokoškolské vzdělání v oboru právo nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků.**

**Obec může uzavřít veřejnoprávní smlouvu k výkonu přestupkové agendy pouze s obcí s rozšířenou působností. Obec může veřejnoprávní smlouvou přenášet pouze celý rozsah přestupkové agendy.**

Věcná příslušnost určuje správní orgán, který má v dané věci působnost a pravomoc rozhodovat a právech a povinnostech jmenovitě určené osoby. Věcná příslušnost musí vždy vycházet ze zákona. Podle § 10 správního řádu *„jsou správní orgány věcně příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona.“* V řízení o přestupcích, nestanoví-li zákon věcnou příslušnost jinak, je správním orgánem příslušným k řízení o přestupku

v prvním stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností, v hlavním městě Praze úřad městské části určené Statutem hlavního města Prahy.

Koncepční změna spočívající v přenesení přestupkové agendy z obcí základního typu na obce s rozšířenou působností vychází z praktické zkušenosti, podle které obce základního typu vesměs nejsou schopny efektivně zajišťovat přenesenou působnost přestupkové agendy na požadované odborné úrovni. Problematika přestupků taktéž souvisí s problematikou veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi obcemi různého i stejného typu, a to při značně rozdílných finančních podmínkách. Současný počet a struktura veřejnoprávních smluv uzavíraných k přenosu přestupkové agendy je nepřehledná a nesystematická. Smluvní strana, která přestupkovou agendu vykonává, nemá povinnost informovat „domovskou“ obec o průběhu ani výsledku přestupkového řízení. Přenesení přestupkové agendy z obcí základního typu na obce s rozšířenou působností povede k výraznému snížení počtu těchto veřejnoprávních smluv.

Nová úprava věcné příslušnosti k projednávání přestupků mimo jiné přinese lepší podmínky pro metodickou a kontrolní činnost krajských úřadů. V souladu s principem legitimního očekávání by nemělo docházet k nedůvodným rozdílům mezi rozhodováním skutkově shodných nebo podobných případů. V neposlední řadě přispěje k lepšímu oddělení výkonu státní správy a samosprávy.

U přestupků, pro které nebude platit obecná úprava věcné příslušnosti obcí s rozšířenou působností, bude stanoveno, že obec základního typu může uzavřít veřejnoprávní smlouvu k výkonu celého rozsahu přestupkové agendy pouze s obcí s rozšířenou působností.

Součástí věcné příslušnosti je funkční příslušnost, která určuje orgán, který má uvnitř věcné příslušného orgánu rozhodovat. Dosavadní zákon č. 200/1990 Sb. stanoví fakultativní možnost obcí zřizovat komise jakožto zvláštního orgánu k projednání přestupků. Tato koncepce zůstává zachována i nadále.

### **Místní příslušnost**

**K projednání přestupku je zásadně místně příslušný ten správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán, nestanoví-li jiný zákon jinak.**

**Nelze-li místní příslušnost správního orgánu určit podle správního obvodu, v němž byl přestupek spáchán, nebo byl-li přestupek spáchán v cizině a podezřelý z přestupku je občanem České republiky nebo cizincem, který má na území České republiky trvalý pobyt, anebo právnickou osobou, která má na území České republiky své sídlo nebo sídlo své organizační složky, projedná přestupek správní orgán, v jehož správním obvodu podezřelý z přestupku má nebo naposledy měl trvalý pobyt nebo sídlo; pokud je podezřelou z přestupku týkajícího se podnikatelské činnosti podnikající fyzická osoba, projedná přestupek správní orgán, v jehož správním obvodu má podezřelý z přestupku místo podnikání.**

**Nelze-li místní příslušnost správního orgánu určit podle předchozích kritérií, nebo je-li místně příslušných více správních orgánů, projedná**

**přestupek správní orgán, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo, nebo u něhož jako prvního byl podán návrh na zahájení řízení o přestupku. V ostatních případech určí místní příslušnost usnesením nejbližše společně nadřízený správní orgán.**

Místní příslušnost je určována hlediskem územní působnosti věcně příslušného správního orgánu. Pro pravidla místní příslušnosti se v řízení o přestupku uplatní úprava vůči správnímu řádu speciální.

### **Změny příslušnosti**

**Je-li podezřelým ze spáchání přestupku územně samosprávný celek, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku, nebo je-li podezřelým z přestupku vedoucí příslušného správního orgánu, nebo člen jeho zastupitelstva, provede řízení nejbližše nadřízený správní orgán. Místně příslušný správní orgán může k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu postoupit věc jinému věcně příslušnému správnímu orgánu. K postoupení věci je třeba souhlasu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, a souhlasu účastníků řízení, případně osob, které by byly účastníky řízení. Souhlasu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, ani souhlasu účastníků řízení či osob, které by byly účastníky řízení, není třeba, má-li obviněný ve správním obvodu tohoto správního orgánu místo trvalého pobytu, popřípadě se v tomto správním obvodu zdržuje, nebo zde má své sídlo nebo sídlo své organizační složky.**

Zákon bude obsahovat speciální pravidla pro změny příslušnosti, která doplní § 131 správního řádu. Postoupení z důvodu vhodnosti bez souhlasu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, je ve správním řádu upraveno pouze pro řízení o žádosti, proto je nezbytná zvláštní úprava v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

### **2.2.3 Předání věci**

**Správní orgán usnesením věc bezodkladně předá i v průběhu řízení**

- a) příslušnému orgánu činnému v trestním řízení, nasvědčují-li zjištěné skutečnosti tomu, že byl spáchán trestný čin, nebo**
- b) správnímu orgánu příslušnému k projednání skutku, který je disciplinárním deliktem, nebo**
- c) orgánu příslušnému podle jiného zákona k projednání skutku, který byl spáchán při výkonu nebo v přímé souvislosti s výkonem služby, osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci nebo příslušníka bezpečnostního sboru, nebo osoby, která je ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence.**

**Správní orgán usnesením věc bezodkladně předá věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, vyjde-li v řízení najevo, že správní orgán, který řízení zahájil, není věcně nebo místně příslušný.**

### **Předáním věci v průběhu řízení o přestupku toto řízení končí.**

Institut předání věci se vztahuje jak na již zahájené řízení o přestupku, tak i na postup před zahájením řízení. Správní orgán má povinnost v souladu se základní zásadou činnosti bezodkladně věc předat i v průběhu řízení, jestliže nastane některý ze zákonných důvodů. Předání věci je způsob ukončení řízení, které již bylo zahájeno. Předáním věci řízení končí, aniž by bylo rozhodnuto o meritu věci, tj. o vině za přestupek.

#### **2.2.4 Právní styk s cizinou**

**Při dožádání cizozemských správních orgánů o poskytnutí právní pomoci, při poskytování právní pomoci cizozemským správním orgánům, při doručování písemností ve styku s cizinou a při uznávání a výkonu cizozemských rozhodnutí, jimiž byl uložen trest, se ve věcech týkajících se přestupků postupuje podle mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu České republiky, nebo podle jiných zákonů.**

Není-li v mezinárodní smlouvě stanovena vnitrostátní příslušnost k vyřizování dožádání cizozemských správních orgánů o poskytnutí právní pomoci, k poskytování právní pomoci cizozemským správním orgánům, k doručování písemností ve styku s cizinou a k uznávání a výkonu cizozemských rozhodnutí, jimiž byl uložen trest, jsou příslušnými orgány věcně a místně příslušné správní orgány, které se s cizozemskými správními orgány stýkají prostřednictvím svých ústředních správních úřadů, do jejichž působnosti rozhodovaná věc náleží.

Přímá aplikovatelnost vyhlášených mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, vyplývá z čl. 10 Ústavy. Pokud mezinárodní smlouvy, jež jsou podle tohoto článku součástí právního řádu, stanoví něco jiného než zákon, použijí se ustanovení těchto mezinárodních smluv.

#### **2.2.5 Doručování**

**Doručuje-li se rozhodnutí o přestupku veřejnou vyhláškou, postupuje správní orgán tak, že na úřední desku vyvěsí pouze oznámení o možnosti převzít rozhodnutí.**

**Rozhodnutí o schválení narovnání nelze doručovat veřejnou vyhláškou.**

**Ustanovení § 24 odst. 1 správního řádu se nepoužije při doručování příkazu.**

Obecná úprava doručování obsažená v části druhé správního řádu se uplatní subsidiárně. Taktéž pro doručování veřejnou vyhláškou musí být splněny podmínky uvedené ve správním řádu, tj. veřejnou vyhláškou se doručuje osobám neznámého pobytu nebo sídla, nebo osobám, které nejsou známy. Oproti úpravě v § 25 odst. 2 správního řádu zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) stanoví povinnost doručování rozhodnutí o přestupku veřejnou vyhláškou obligatorně vyvěšením oznámení o možnosti převzít rozhodnutí (nikoli

písemnost). Výjimku oproti správnímu řádu bude představovat rozhodnutí o schválení narovnání, které bude podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) vyloučeno z okruhu písemností, jenž lze podle správního řádu doručovat veřejnou vyhláškou.

Navrhuje se další výjimka u doručování v příkazním řízení. Stávající právní úprava výslovně nevylučuje doručení příkazu fikcí podle § 24 odst. 1 správního řádu, což je částí odborné veřejnosti považováno za nevhodné a rozporné s právem na spravedlivý proces. Z toho důvodu se navrhuje vyloučení použití § 24 odst. 1 správního řádu (tzn. fikce doručení) při doručování příkazu.

## 2.2.6 Účastníci řízení

### Obviněný

**Podezřelý z přestupku se stává obviněným zahájením řízení o tomto přestupku.**

#### *Varianta II*

***Podezřelý z přestupku se stává obviněným zahájením řízení o tomto přestupku.***

***Nebude-li si obviněný ze zvláště závažného přestupku moci zvolit advokáta z důvodu, že nemá dostatečné prostředky, aby si hradil náklady obhajoby, a je-li toho třeba k ochraně jeho práv, určí na žádost obviněného ze zvláště závažného přestupku advokáta usnesením správní orgán; náklady obhajoby zcela nebo zčásti hradí stát.***

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) určí okamžik, kdy se podezřelý z přestupku stane obviněným, a to zahájením řízení o přestupku. Přitom lze vycházet z diferencované úpravy zahájení řízení (vizte bod 2.2.10), kdy řízení bude zásadně zahájeno oznámením o zahájení řízení. Řízení o přestupku však může být rovněž zahájeno vydáním příkazu, pokud bude příkaz prvním úkonem v řízení, nebo podáním návrhu v případě, že přestupek bude možné projednat pouze na návrh. Rovněž v případě společného řízení se podezřelý z přestupku stane obviněným i v případě, že již bylo řízení o přestupku zahájeno, avšak oznámení o zahájení řízení mu nebylo dosud doručeno. Toto pravidlo staví najisto, že podezřelý z přestupku je účastníkem přestupkového řízení se všemi procesními právy i v případě, že se mu dosud zahájení tohoto řízení nepodařilo oznámit.

Procesní práva obviněného z přestupku vyplývají z ústavního pořádku, mezinárodních smluv, vnitrostátní právní úpravy nebo z obecných právních principů. Mnoho procesních práv obviněnému a dalším účastníkům řízení zaručuje přímo správní řád. Srov. např. ustanovení § 4 správního řádu. Obviněný má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o ní. Může uvádět skutečnosti a navrhopvat důkazy sloužící k jeho obhajobě, činit návrhy,

podávat žádosti a opravné prostředky. Není povinen vypovídat, k doznání nesmí být donucován. Doznání obviněného nezavazuje příslušný správní úřad povinnosti přezkoumat všechny podstatné okolnosti případu. Ze správního řádu vyplývají i další povinnosti správního úřadu ve vztahu k obviněnému, kupř. poučovací povinnost.

*Druhá varianta vymezuje možnost osoby obviněné ze zvlášť závažného přestupku požádat správní orgán, jestliže si tato osoba nebude moci zvolit advokáta z důvodu, že nemá dostatečné prostředky, aby si hradila náklady na zastoupení, o určení advokáta. Obviněný ze zvlášť závažného přestupku bude mít na určení advokáta právní nárok v případě, že prokáže zákonné podmínky k bezplatné právní pomoci nebo k právní pomoci, kterou zčásti hradí stát. Tento požadavek je v souladu s čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy, „každý, kdo je trestně obviněn, má tato minimální práva, obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují.“ Podle čl. 40 odst. 3 Listiny „zákon stanoví, v kterých případech má obviněný právo na bezplatnou právní ochranu.“ V přestupkovém právu taková úprava chybí.*

*Pokud si obviněný v případech povinného zastoupení v trestním řízení nezvolí v určené lhůtě advokáta sám, bude mu soudem ustanoven. Odměna tohoto advokáta je hrazena státem podle vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V případě odsouzení soud rozhodne o uhrazení odměny advokáta odsouzeným. Obviněný má však možnost podle § 33 odst. 2 zákona o trestním řízení soudním č. 141/1961 Sb., trestní řád, osvědčit, že nemá dostatek prostředků na obhajobu, čímž mu vznikne nárok na obhajobu bezplatnou nebo za sníženou odměnu. Vizte § 33 odst. 2 trestního řádu: „Osvědčil-li obviněný, že nemá dostatek prostředků, aby si hradil náklady obhajoby, rozhodne předseda senátu a v přípravném řízení soudce, že má nárok na obhajobu bezplatnou nebo za sníženou odměnu. Vyplývá-li ze shromážděných důkazů, že obviněný nemá dostatek prostředků na náhradu nákladů obhajoby, může, je-li to třeba k ochraně práv obviněného, rozhodnout předseda senátu a v přípravném řízení na návrh státního zástupce soudce o nároku na obhajobu bezplatnou nebo za sníženou odměnu i bez návrhu obviněného. V případech uvedených ve větě první a druhé náklady obhajoby zcela nebo zčásti hradí stát.“ Na základě § 1 odst. 2 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, se zásadně v řízení proti právnické osobě použije trestní řád, není-li to z povahy věci vyloučeno. Obviněná právnická osoba si může obhájce zvolit za podmínek § 37 trestního řádu. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim sice v § 35 odst. 2 vylučuje subsidiární použití ustanovení trestního řádu o nutné obhajobě, ale nevylučuje využití institutu bezplatné obhajoby podle § 33 odst. 2 trestního řádu.*

*Oproti trestnímu řízení by se tedy v řízení o zvlášť závažném přestupku nejednalo o povinné právní zastoupení, kdy v zákonem vyjmenovaných případech musí být obviněný v trestním řízení povinně zastoupen advokátem. Nárok na obhajobu bezplatnou nebo za sníženou odměnu může obviněnému ze zvlášť závažného přestupku vzniknout pouze na základě žádosti, a pouze je-li toho třeba*

*k ochraně jeho práv. Obdobně jako v trestním řízení bude odměna advokáta hrazena státem podle advokátního tarifu.*

## **Poškozený**

**Správní orgán bezodkladně vyrozumí o zahájení přestupkového řízení osobu, která by mohla být poškozeným, pokud je mu známa; současně tuto osobu poučí, že nárok na náhradu majetkové újmy (škody) může uplatnit nejpozději při prvním ústním jednání nebo ve lhůtě, kterou mu určí.**

**Poškozený se stává účastníkem řízení uplatněním nároku na náhradu škody. Poškozený může písemně nebo ústně do protokolu při ústním jednání nebo do určené lhůty uplatnit v řízení o přestupku nárok na náhradu škody, nebylo-li již o tomto nároku rozhodnuto v občanskoprávním nebo jiném řízení podle jiného zákona, nebo pokud již takové řízení neprobíhá. Poškozený se stává účastníkem řízení o přestupku jeho zahájením v případě, že nárok na náhradu škody uplatnil v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku.**

**Pokud osoba uplatní nárok na náhradu jiné než majetkové újmy způsobené spácháním přestupku, správní orgán ji odkáže na soud nebo jiný příslušný orgán veřejné moci.**

Poškozeným je ten, komu byla přestupkem způsobena majetková újma, tedy ve smyslu § 2894 odst. 1 nového občanského zákoníku škoda, uplatňuje-li v řízení nárok na náhradu škody nebo tento nárok uplatnil v předcházejícím trestním řízení, jehož předmětem byl totožný skutek. Poškozený bude mít v části řízení týkající se projednávání uplatněného nároku náhrady škody způsobené přestupkem procesní práva, která obecně příslušejí účastníkům řízení, například právo činit návrhy na doplnění dokazování, nahlížet do spisu, a vyjádřit se před vydáním rozhodnutí o přestupku k jeho podkladům. Poškozený má právo odvolat se proti výroku o náhradě škody. Dále se stanoví, že poškozeným není osoba, která uplatňuje nárok na náhradu jiné než majetkové újmy způsobené spácháním přestupku. Takovou osobu správní orgán odkáže s jejím nárokem na soud nebo jiný příslušný orgán veřejné moci, aniž by se nárokem zabýval.

## **Navrhovatel**

**Zákon stanoví, které přestupky lze projednat pouze na návrh Navrhovatelem může být pouze osoba přímo postižená spácháním přestupku, nestanoví-li zákon jinak. Byla-li navrhovateli způsobena škoda a uplatní-li v řízení o přestupku nárok na její náhradu, má v části řízení týkající se jeho nároku na náhradu škody postavení poškozeného.**

V řízení o přestupcích zahájeném na návrh je účastníkem řízení také navrhovatel.



## **Vlastník věci**

Vlastník věci, která má být zabráná nebo byla zabráná, bude, obdobně jako ve stávajícím zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), účastníkem v části řízení týkající se zabráná věci.

### **2.2.7 Osoby zúčastněné na řízení**

#### **Zákonný zástupce mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí**

V řízení o přestupku mladistvého obviněného mají jeho zákonný zástupce a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí právo na vyznění o zahájení řízení, právo navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, právo na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení práv a oprávněných zájmů mladistvého, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, právo nahlížet do spisu, právo účastnit se ústního jednání a být přítomni při všech úkonech v řízení, právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, právo na oznamování rozhodnutí, právo podat odvolání proti rozhodnutí o přestupku nebo rozhodnutí o schválení narovnání a podat žádost o obnovu řízení nebo o vydání nového rozhodnutí. Zákonný zástupce má též právo zvolit mladistvému obviněnému zmocněnce.

Je-li z téhož přestupku obviněn též zákonný zástupce mladistvého obviněného a nemá-li mladistvý obviněný jiného zákonného zástupce, ustanoví správní orgán mladistvému obviněnému opatrovníka, kterému přísluší procesní práva uvedená v předchozím odstavci. Správní orgán ustanoví mladistvému obviněnému opatrovníka též tehdy, je-li důvodná obava, že zákonný zástupce nebude zájmy mladistvého obviněného hájit řádně.

Vzhledem k tomu, že nejde o účastníky řízení, kteří mají procesní práva podle správního řádu, zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) stanoví katalog jejich oprávnění v řízení.

### **2.2.8 Oznamování přestupků**

Jestliže existuje důvodné podezření, že byl spáchán přestupek, a není-li správní orgán sám příslušný k jeho projednání, má povinnost oznámit bez zbytečného odkladu příslušnému správnímu orgánu tuto skutečnost. V oznámení zejména uvede, kdo je podezřelým z přestupku, pokud je mu znám, popis skutku, ve kterém je přestupek spatřován, místo a čas, kdy měl být spáchán, zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku a důkazní prostředky, které jsou mu známy.

Pokud orgán policie oznamuje-li přestupky příslušným správním orgánům a jedná-li se o zákonem stanovené přestupky, učiní orgán policie nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před

správním orgánem. O zjištěných skutečnostech sepíše orgán policie úřední záznam, který přiloží k oznámení. Oznámení učiní orgán policie nejpozději do třiceti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozví.

#### **Orgán policie**

a) věc předá příslušnému orgánu, jde-li o jednání mající znaky přestupku, které se projednává podle jiných zákonů, nebo jde-li o jiný správní delikt než přestupek anebo nasvědčují-li skutečnosti, že jde o trestný čin,

b) věc odloží, není-li dáno podezření z přestupku nebo nelze-li přestupek projednat, anebo nezjistí-li do jednoho měsíce ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující podezření, že jej spáchala určitá osoba; pominou-li důvody odložení, věc oznámí, není-li na místě věc vyřídit jinak.

Dozví-li se orgán policie o přestupku od občana, vyrozumí jej na požádání do třiceti dnů o provedených opatřeních.

Státní orgány a orgány policie provedou bez zbytečného odkladu na žádost příslušného správního orgánu úkony potřebné k prověřování oznámení o přestupcích, k projednávání přestupků a k výkonu rozhodnutí. Státní orgán nebo orgán policie požadované úkony neprovede, není-li k provedení požadovaných úkonů příslušný; o tom vyrozumí správní orgán.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) stanoví postup správního orgánu, orgánu policie a jejich součinnost při oznamování přestupků obdobně jako je obsažena v zákoně č. 200/1990 Sb. Převezme tak úpravu oznamování přestupků státními orgány, orgány policie a orgány obce, a to ve stávajícím rozsahu. Pojem „orgán policie“ bude v paragrafovém znění upřesněn.

#### **2.2.9 Odložení věci**

**Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže**

a) podezřelý z přestupku požívá výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, nejde-li o poslance, který nepožádá o projednání přestupku podle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, nebo nejde-li o senátora, který nepožádá o projednání přestupku podle zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu,

b) podezřelý z přestupku v době spáchání přestupku nedosáhl patnácti let svého věku nebo trpěl duševní poruchou, pro niž nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat, ledaže se do tohoto stavu přivedl, byť i z nedbalosti, požitím alkoholu nebo užitím návykové látky,

c) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem, soudem nebo jiným příslušným orgánem veřejné moci,

d) o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření považuje za postačující,

- e) došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci,
- f) odpovědnost za přestupek zanikla,
- g) osoba podezřelá ze spáchání přestupku zemřela nebo zanikla nebo
- h) návrh na zahájení řízení o přestupku nebyl podán nebo byl podán opožděně nebo osobou zjevně neoprávněnou.

Správní orgán věc usnesením, které se pouze poznamená do spisu, odloží též tehdy, nezjistí-li do 60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě. Odložení věci z tohoto důvodu nebrání budoucímu zahájení řízení o přestupku, jestliže správní orgán zjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.

Správní orgán může věc usnesením odložit, jestliže

- a) podezřelý z přestupku spáchal jedním skutkem více přestupků, které nebyly projednány ve společném řízení, a správní trest uložený za některý z nich se považuje za postačující, nebo
- b) správní trest, který lze za přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl podezřelému z přestupku uložen za jiný čin v trestním řízení.

Pokud správní orgán věc odložil, protože podezřelý z přestupku v době spáchání přestupku nedosáhl patnácti let svého věku, a jde-li zjevně o čin, který by jinak byl zvlášť závažným přestupkem, oznámí to správní orgán příslušnému orgánu sociálně-právní ochrany dětí, škole nebo obdobnému zařízení, které podezřelý z přestupku navštěvuje, a zákonnému zástupci dítěte. Informuje je přitom o všech podstatných okolnostech, o kterých se v souvislosti s tímto činem dozvěděl.

Účelem odložení věci je určitým formálním způsobem se vypořádat s věcí, není-li důvod k zahájení řízení. V § 66 zákona č. 200/1990 Sb. odložení věci nemá formu usnesení. Nová úprava již formu usnesení u odložení věci výslovně stanoví. Nově se také upravuje důvod k odložení věci, jestliže návrh na zahájení řízení o přestupku byl podán opožděně nebo osobou zjevně neoprávněnou. Takovým návrhem není řízení o přestupku zahájeno, jedná se tedy o specialitu ve vztahu k § 44 správního řádu. Návrh na zahájení řízení o přestupku tak není typickou žádostí ve smyslu správního řádu, je to úkon na pomezí mezi souhlasem se stíháním (vizte trestní řád, tomu odpovídá to, že bez návrhu nelze vést řízení o přestupku, ale v zákonem stanovených případech lze v tomto řízení pokračovat z moci úřední, opožděný nebo nepřijatelný návrh nemá za následek zahájení řízení) a obvyklou žádostí (řízení je zahájeno i v případě, že návrh vykazuje vady).

#### 2.2.10 Zahájení řízení

Řízení o přestupku bude zásadně zahajováno z moci úřední, tedy doručením oznámení o zahájení řízení obviněnému nebo ústním vyhlášením. Řízení o přestupku je zahájeno rovněž vydáním příkazu, je-li to první úkon

**v řízení. V případě, že bude vedeno společné řízení s více obviněnými, postačí k zahájení řízení doručení oznámení o zahájení řízení prvním z nich. Oznámení o zahájení řízení o přestupku musí obsahovat popis skutku, který má být v řízení projednán, a jeho předpokládanou právní kvalifikaci. Pokud by měl být v řízení projednán jiný skutek, než pro který bylo oznámeno zahájení řízení, je třeba postupovat obdobně jako v případě zahájení řízení.**

Úprava bude vycházet ze subsidiárního použití správního řádu, kde je v § 44 až 47 upraveno zahájení řízení na žádost i z moci úřední. Jedná se tedy pouze o stanovení specialit nezbytných pro efektivní projednání přestupku. Zahájení řízení o přestupku z moci úřední bude obecným pravidlem (vychází z principu legality, tedy že správní orgány mají v mezích své pravomoci a působnosti zjišťovat a projednávat přestupky). Úprava oznámení o zahájení řízení o přestupku respektuje základní zásady řízení o přestupku, především nutnost dostatečně identifikovat projednávaný skutek s ohledem na zákaz dvojího projednání stejné věci. Rovněž se upravuje postup v případě, že by byl předmět řízení o přestupku rozšířen o další skutek, pro který nebylo toto řízení zahájeno. Ve své podstatě se jedná o zvláštní způsob zahájení společného řízení, neboť v rámci probíhajícího řízení bude obviněnému oznámeno obdobně jako při zahájení řízení, že předmětem řízení bude ještě další skutek. Obviněný tak bude muset dostat prostor na realizaci svých práv ve vztahu k tomuto skutku, tento postup například nevyklučuje nutnost opakovat ústní jednání.

### **Zahájení řízení na návrh**

**Řízení o přestupku bude možné zahájit na návrh (pokud zákon stanoví, že lze přestupek projednat pouze na návrh navrhovatele), který lze podat v subjektivní lhůtě tří měsíců (tři měsíce ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení správnímu orgánu). Návrh musí obsahovat údaje potřebné k vedení řízení o přestupku (kdo je postiženou osobou, kdo je dle navrhovatele pachatelem přestupku, kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán). Příslušný správní orgán obviněného vyrozumí o zahájení řízení na návrh obdobně jako při zahájení řízení z moci úřední.**

**Pokud v řízení vyjde najevo, že nebyly splněny podmínky pro projednání přestupku na návrh, bude příslušný správní orgán pokračovat v řízení z moci úřední. O této skutečnosti navrhovatele vyrozumí. Návrh stanoví, ve kterých případech bude možné řízení zahájené na návrh dokončit též z moci úřední.**

Zahájení řízení o přestupku na návrh představuje výjimku, kterou musí výslovně stanovit zákon (zákon stanoví, které přestupky lze projednat pouze na návrh). Úprava zahájení řízení na návrh vychází z obecného principu, že řízení o návrhu je zahájeno dnem podání návrhu u věcně a místně příslušného správního orgánu. S ohledem na právní jistotu je stanovena lhůta pro podání návrhu, případné vady návrhu budou odstraňovány postupem podle správního řádu, obdobně bude návrh podle správního řádu postoupen v případě, že bude podán u nepříslušného správního orgánu. Výslovně se upraví oznámení o zahájení řízení o návrhu obviněnému, oznámení bude s ohledem na zásady řízení o přestupku a též

s ohledem na právo na obhajobu obdobné jako v případě zahájení řízení z moci úřední, tedy obviněný musí být dostatečně přesně informován, jaký skutek bude v řízení na návrh projednáván.

Pokud by v průběhu řízení vyšlo najevo, že přešupek nelze projednat na návrh (například došlo k chybné právní kvalifikaci skutku), bude správní orgán pokračovat v řízení z moci úřední, navrhovatel tedy již nebude účastníkem řízení o přešupku z důvodu, že podal návrh na jeho zahájení. O takovém postupu správní orgán vyrozumí navrhovatele. Dále se stanoví, u kterých přešupků bude možné řízení zahájené na návrh dokončit rovněž z moci úřední a za jakých podmínek. Výčet skutkových podstat bude odvislý od zvláštní části přešupkového zákona. Řízení o vybraných přešupcích bude možné zahájit pouze na návrh, avšak při splnění stanovených podmínek (například „obětí přešupku“ je osoba mladší patnácti let nebo byl přešupek důvodem pro vykázání ze společného obydlí podle zvláštního zákona), eventuelně i bez takových podmínek v něm bude možné pokračovat i z moci úřední, tedy například i v případě zpětvzetí návrhu.

### 2.2.11 Zvláštní druhy řízení

#### Společné řízení

**Pokud se podezřelý dopustil více přešupků a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení. Ve společném řízení lze projednat pouze přešupky spáchané před zahájením řízení.**

**Ve společném řízení lze projednat rovněž přešupky více podezřelých, jestliže spolu souvisejí a k jejich projednání je příslušný též správní orgán. Ve společném řízení se projedná přešupek fyzické osoby a podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby, jestliže byl spáchán tímž jedním nebo opomenutím (vizte 2.1.3.1).**

**Návrh stanoví podmínky, za kterých lze přešupek mladistvého projednat ve společném řízení.**

**K urychlení řízení nebo z jiného důležitého důvodu lze jednotlivý skutek ze společného řízení vyloučit a vést o něm samostatné řízení.**

Při společném řízení se bude obecně postupovat podle § 140 správního řádu, návrh pouze stanoví nutné odchylky. Především je třeba upravit přesně podmínky, za kterých lze přešupky projednat ve společném řízení. S ohledem na principy ukládání správních trestů je třeba ve společném řízení projednat přešupky téhož obviněného, pokud je k jejich projednání věcně a místně příslušný jeden správní orgán (například obecní nebo krajský úřad). Ve společném řízení však bude možné projednat pouze přešupky spáchané před zahájením přešupkového řízení o prvním z přešupků. Toto pravidlo reaguje na prodloužení lhůty pro projednání přešupku, neboť úprava ve stávajícím § 57 odst. 3 přešupkového zákona je s ohledem na principy ukládání správního trestu za přešupek nevhodná (z procesního hlediska značně omezuje možnost uložení úhrnného správního trestu). Na druhou stranu se jeví jako potřebné vymezit hranice společného řízení z hlediska subjektivní souvislosti přešupků

(přestupky páchané stejným pachatelem), neboť v opačném případě by soustavná recidiva přestupků mohla mít za následek nemožnost tyto projednat a rozhodnout o nich. Z toho důvodu je navržena hranice zahájení řízení o přestupku, kdy do společného řízení budou moci být zahrnuty pouze přestupky spáchané do tohoto okamžiku. Jedná se o určitou analogii k § 12 odst. 11 trestního řádu, který pro procesní účely stanoví hranici skutku v případě pokračujícího trestného činu (o pokračujícím trestném činu musí být vedeno společné řízení podle § 20 odst. 1 trestního řádu; nejedná se však o pokračující trestný čin, pokud jednotlivé útoky nastaly po zahájení trestního stíhání). Obdobně podle návrhu není třeba ve společném řízení projednat a uložit úhrnný správní trest za přestupky spáchané po zahájení přestupkového řízení.

Vhodné, nikoliv obligatorní, však může být rovněž společné projednání přestupku či přestupků, jichž se dopustilo více podezřelých. Speciálně je upraveno společné řízení v případě souběhu odpovědnosti fyzické osoby a podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby za přestupek, který byl spáchán jednáním nebo opomenutím obviněné fyzické osoby jednající za obviněnou podnikající fyzickou nebo právnickou osobu. V takovém případě se bude vést společné řízení obligatorně, to však nevylučuje možnost vyloučení věci ze společného řízení.

Návrh upraví podmínky, za kterých lze vést společné řízení s více obviněnými v případě, že jedním obviněným bude mladistvý (vizte například podmínky vedení společného řízení podle § 38 zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže).

## **Příkaz**

**O přestupku může správní orgán vydat příkaz, vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. Příkaz je zvláštním druhem rozhodnutí. Příkazem nelze uložit správní trest zákazu činnosti.**

**Příkaz nelze vydat v řízení zahájeném na návrh. Příkazem nelze rozhodnout o nároku na náhradu škody. Příkazem nelze uložit správní trest mladistvému nebo osobě s omezenou svéprávností.**

**Proti příkazu lze podat odpor, podáním včasného a přípustného odporu se příkaz ruší. Obviněnému nelze v pokračujícím řízení uložit jiný druh správního trestu s výjimkou napomenutí nebo vyšší výměru správního trestu, než mu byly uloženy příkazem. Nepřípustný nebo opožděný odpor nemá za následek zrušení příkazu, správní orgán o tom podatele odporu vyrozumí.**

Upravují se zvláštnosti příkazního řízení (srovnej § 150 správního řádu). Příkaz resp. jeho vydání bude moci být prvním úkonem v řízení. Příkaz včetně příkazu na místě je zvláštním druhem rozhodnutí, tedy musí mít náležitosti rozhodnutí, oznamuje se jako rozhodnutí. Příkazem bude možné ukládat pouze správní tresty nebo ochranná opatření, nelze jím rozhodnout o náhradě škody nebo o přestupku mladistvého nebo osoby s omezenou svéprávností. Příkaz rovněž nelze vydat v řízení zahájeném na návrh. Stejně jako ve stávající právní úpravě se stanoví zákaz změny v neprospěch obviněného v případě, že proti příkazu podal odpor

a pokračuje se v řízení o přestupku. S ohledem na nejasnosti vycházející ze stávající právní úpravy se upravují účinky opožděného nebo nepřipustného odporu tak, že takový odpor nemůže mít za následek zrušení příkazu ex lege (srovnej § 150 odst. 3 věta druhá správního řádu).

### **Příkazový blok**

**Je-li příkazem na místě ukládána povinnost k peněžitému plnění, obdrží účastník řízení příkazový blok. Podpisem příkazového bloku obviněným se takto vydané rozhodnutí stává pravomocným a vykonatelným. Proti příkazu na místě vydanému formou příkazového bloku nelze podat odpor a nelze obnovit řízení o něm. Příkazové bloky na povinnost k peněžitému plnění na místě zaplacenou a na povinnost k peněžitému plnění na místě nezaplacenou vydává Ministerstvo financí. Náležitosti příkazového bloku stanoví zákon.**

**Pokutu za přestupek lze uložit formou příkazového bloku, pouze pokud obviněný souhlasí se zjištěním stavu věci a s právní kvalifikací skutku, s uloženou pokutou a s vydáním příkazového bloku. Příkazovým blokem lze uložit pokutu nejvýše 10 000 Kč. Mladistvému obviněnému lze za přestupek uložit formou příkazového bloku pokutu nejvýše 5 000 Kč. Zákon stanoví, ve kterých případech mohou ukládat pokuty za přestupky formou příkazového bloku orgány policie a obecní policie.**

Současné blokové řízení bude nahrazeno vydáním příkazu na místě podle § 150 odst. 5 správního řádu. Podle tohoto ustanovení lze příkazem na místě uložit povinnost k peněžitému plnění do výše 10 000 Kč (mladistvému pokutu nejvýše 5 000 Kč.) v případě, že je účastník přítomen, plně uzná důvody vydání příkazu (tedy například uzná, že jsou splněny důvody pro uložení záruky za splnění povinnosti) a stav věci lze považovat za prokázaný. Odůvodnění takového příkazu lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Podpisem takového prohlášení ze strany účastníka se příkaz na místě stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím (výjimku budou tvořit příkazové bloky, které budou vykonatelné podpisem nebo po uplynutí lhůty k dobrovolnému zaplacení uloženého peněžitého plnění), o čemž musí být účastník poučen.

Oproti blokovému řízení však bude možné příkazem na místě ukládat i jiné povinnosti k peněžitému plnění než pokuty (například záruku za splnění povinnosti) a též povinnosti k nepeněžitému plnění (například zabránění věci). V případě ukládání povinností k peněžitému plnění (typicky pokut) je třeba z hlediska evidence a bezpečnosti výkonu této agendy zachovat stávající systém, tedy budou vydávány evidované příkazové bloky (na povinnost na místě zaplacenou a na povinnost na místě nezaplacenou). Proti takto vydanému příkazu na místě však nebude možné podat odpor, příkaz tedy bude vždy od podpisu obviněným pravomocný a uplynutím lhůty k zaplacení peněžitého plnění na místě nezaplaceného též vykonatelný. Příkaz vydaný formou příkazového bloku bude přezkoumatelný v přezkumném řízení. Příkazové bloky bude jako dosud vydávat Ministerstvo financí. Náležitosti příkazového bloku stanoví zákon.

Pokutu bude možno uložit formou příkazového bloku pouze v případě, že obviněný bude souhlasit se zjištěním stavu věci, s právní kvalifikací skutku, s uložením pokuty příkazovým blokem a její výší. Tím se v případě ukládání pokuty posiluje princip oportunity, neboť například oproti záruce za splnění povinnosti uložené příkazovým blokem nepostačí souhlas povinného s důvodem pro uložení záruky (srovnej § 150 odst. 5 správního řádu), nýbrž obviněný bude muset vyslovit souhlas s uložením pokuty a její výší (podle správního řádu by stačil souhlas pachatele se zjištěním, že spáchal přestupek). Pokutu bude formou příkazového bloku ukládat správní orgán příslušný k projednání přestupku v řízení nebo jím pověřená oprávněná úřední osoba. Nadále zůstane zachována pravomoc orgánů policie nebo obecní policie ukládat pokuty za vybrané přestupky formou příkazových bloků.

V souvislosti s vydáváním příkazu na místě je třeba řešit též jeden z problémů současného blokového řízení, kterým je omyl v osobě pachatele při ukládání blokové pokuty (pachatel se záměrně identifikuje jako jiná existující fyzická osoba). V takovém případě je bloková pokuta uložena osobě, která se přestupku nedopustila, avšak bez svého zavinění čelí pokutovému bloku coby exekučnímu titulu. Takto uloženou blokovou pokutu lze považovat za nicotnou. Vzhledem k tomu, že lze obdobné problémy očekávat i v případě pokut ukládaných příkazem na místě, je třeba s ohledem na právní jistotu osoby považované za pachatele přestupku pozměnit stávající úpravu prohlášení nicotnosti ve správním řádu tak, aby bylo možné prohlásit nicotnost takto vydaného příkazu na místě (nadřízený správní orgán bude příslušný k prohlášení nicotnosti ze všech důvodů podle § 77 správního řádu).

### 2.2.12 Ústní jednání

**Správní orgán může nařídit ústní jednání; na požádání obviněného je nařídí. O této možnosti musí být obviněný poučen. Správní orgán nařídí ústní jednání vždy, je-li to třeba k řádnému projednání věci, je-li obviněným mladistvý nebo projednává-li se zvláště závažný přestupek. Správní orgán může nařídit ústní jednání na požádání poškozeného. Správní orgán na ústní jednání vždy předvolá obviněného, poškozeného a navrhovatele. Ústní jednání lze konat bez obviněného, jestliže byl řádně předvolán, pokud s tím souhlasí nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu.**

Jedná se o zvláštní úpravu k § 49 správního řádu. Ústní jednání je tzv. fakultativní, tedy správní orgán jej nebude muset nařídit v každém řízení, nýbrž jej nařídí pouze v případě, že to bude potřebné a ústní jednání může přispět ke zjištění stavu věci. Tím odpadne povinnost správního orgánu nařídit ústní jednání i v případě, kdy nemá tento úkon v řízení žádný význam (například obviněný nekomunikuje, je zjevné, že by se na ústní jednání nedostavil apod.). S ohledem na právo obviněného na obhajobu se musí ústní jednání konat vždy, když o to obviněný požádá (o této možnosti správní orgán obviněného poučí, zpravidla v rámci oznámení o zahájení řízení). Ústní jednání bude povinné v případě, že obviněným bude mladistvý nebo předmětem řízení bude zvláště závažný přestupek. O nařízení ústního jednání může rovněž požádat poškozený, v takovém případě však správní



orgán nemusí ústní jednání nařídít. Obviněný má právo se ústního jednání zúčastnit, musí být k nařízenému ústnímu jednání vždy předvolán, a proto budou upraveny podmínky, kdy lze konat ústní jednání bez přítomnosti obviněného tak, aby takovým postupem nemohlo být dotčeno jeho právo na obhajobu. V řízení zahajovaném na návrh musí být k ústnímu jednání vždy předvolán rovněž navrhovatel. Nedostavení se navrhovatele k ústnímu jednání, ačkoliv byl řádně předvolán, má za následek zastavení řízení.

### 2.2.13 Usmíření

**Při projednávání přestupku urážky na cti se správní orgán pokusí obviněného a uraženého na cti usmířit.**

Zůstává zachován institut usmíření obsažený ve stávající právní úpravě. Správní orgán navrhne obviněnému a uraženému na cti usmíření (usmíření v tomto případě nemá podobu dohody ani není schvalováno rozhodnutím). Usmíření je pouze skutečností rozhodnou pro zastavení řízení. Usmíření tedy musí být uzavřeno způsobem, který je procesně relevantní a též přezkoumatelný (například ústně před správním orgánem, bude o tom sepsán protokol podle § 18 správního řádu, písemně s podpisy usmířených osob nebo též samostatnými podáními těchto osob, v nichž každá z nich potvrdí usmíření s druhou osobou). Tyto skutečnosti budou rovněž popsány v odůvodnění usnesení o zastavení řízení o přestupku.

### 2.2.14 Dokazování

**Účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení mají právo klást otázky směřující k předmětu řízení sobě navzájem, svědkům a znalcům. Dotazovaná osoba není povinna na takovou otázku odpovědět.**

**Správní orgán může provést důkaz výpovědí obviněného. Obviněný není povinen vypovídat. Správní orgán nesmí obviněného nutit k doznání. Obviněný musí být před výpovědí poučen. Obviněný nesmí být dotazován za stejných podmínek, za jakých platí zákaz výslechu svědka.**

Proces shromažďování podkladů pro rozhodnutí se bude z větší části řídit ustanoveními správního řádu. Zákon pouze zvláštním způsobem posílí právo účastníků vyjádřit se ke všem prováděným důkazům tím, že jim výslovně umožní klást otázky svědkům a znalcům. Nad to se zakotvuje právo klást otázky rovněž jiným účastníkům řízení. Tato práva budou svěřena rovněž osobám zúčastněným na řízení, které nejsou účastníky řízení, například zákonný zástupce mladistvého obviněného nebo orgán sociálně-právní ochrany dětí. Bude však možné klást pouze relevantní otázky, tedy otázky směřující pouze ke zjištění stavu věci potřebnému k rozhodnutí o skutku, který je předmětem řízení. Prostor pro realizaci tohoto práva (zpravidla pouze v rámci ústního jednání) a pořadí osob při kladení otázek určí vždy oprávněná úřední osoba provádějící daný procesní úkon.

Nově se zavádí další důkazní prostředek – výpověď obviněného. S ohledem na právo obviněného na obhajobu, které patří mezi základní lidská práva, a z něho vyplývající zákaz sebeobviňování (čl. 37 odst. 1 a čl. 40 odst. 3 a 4 Listiny základních

práv a svobod) bude výpověď obviněného dobrovolná (není tedy třeba zvlášť upravovat podmínky odmítnutí výpovědi, protože obviněný nemá povinnost vypovídat ani nemá povinnost vypovídat pravdivě), nejedná se tedy o výslech ve smyslu výslechu svědka podle § 55 správního řádu. Úřední osoba však v rámci tohoto důkazního prostředku bude moci klást obviněnému otázky. Podmínky, za kterých je zakázáno klást otázky, jsou obdobné jako při výslechu svědka.

### 2.2.15 Zajišťovací prostředky

#### Záruka za splnění povinnosti

**Správní orgán může k zajištění účelu řízení uložit záruku za splnění povinnosti, která by mohla být uložena v řízení o přestupku, pokud má důvodné podezření, že se obviněný bude vyhýbat postihu za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo bude mařit či ztěžovat řízení o přestupku, výkon správního trestu nebo náhradu škody poškozenému. Pokud pomínou důvody pro uložení záruky, správní orgán ji zruší a záruku obviněnému vrátí.**

Správní orgán bude moci při zajištění účelu a průběhu řízení postupovat podle správního řádu. Upravují se tedy pouze zajišťovací prostředky, které správní řád nezná resp., jejichž použití samo o sobě bez zvláštní úpravy není možné. Záruku za splnění povinnosti lze podle § 147 správního řádu uložit pouze v případě, kdy to výslovně stanoví zákon. Z toho důvodu je třeba stanovit podmínky, za nichž lze záruku za splnění povinnosti uložit. Jedná se o situace, kdy může uložení záruky za splnění povinnosti zefektivnit řízení o přestupku tím, že usnadní vymáhání povinností uložených v rozhodnutí o přestupku a zvýší právní jistotu účastníků řízení (v případě záruky směřující k možné náhradě škody). Na druhou stranu záruka za splnění povinností nebude ukládána v případě, kdy lze účel řízení zajistit předběžným opatřením. V ostatním se bude postupovat podle správního řádu.

#### Zákaz výmazu z obchodního rejstříku nebo jiné evidence

**Správní orgán rozhodnutím zakáže výmaz obviněné právnické osoby z obchodního rejstříku nebo jiné evidence právnických osob, pokud má důvodné podezření, že by se tato právnická osoba mohla svým zánikem vyhnout postihu za přestupek nebo výkonu správního trestu nebo zmařit uspokojení nároku na náhradu škody, není-li takový postup zjevně nepřiměřený vzhledem k závažnosti přestupku, ze kterého je právnická osoba obviněna. Rozhodnutí o zákazu výmazu se oznamuje pouze obviněné právnické osobě, která se proti němu může odvolat. Zákaz výmazu právnické osoby zaniká splněním všech povinností uložených pachateli přestupku pravomocným rozhodnutím o přestupku, nebo právní mocí usnesení o zastavení řízení o přestupku.**

**Správní orgán o tomto zákazu a o jeho zrušení nebo zániku uvědomí rejstříkový soud nebo jiný příslušný orgán veřejné moci. Tento orgán nesmí výmaz právnické osoby provést do doby zrušení nebo zániku zákazu výmazu.**

Zákaz výmazu právnické osoby je zvláštním zajišťovacím prostředkem, který má zajistit samotnou podstatu řízení (zánik účastníka řízení je důvodem pro zastavení řízení). Zákaz výmazu má zajistit nejen to, aby se ostatní účastníci řízení domohli svého práva (například poškozený nároku na náhradu škody), ale především naplnění principu legality, tedy že každý odhalený přestupek má být v souladu se zákonem „stíhán“ a potrestán. Samotné zajištění právní existence obviněného nezaručí efektivní řízení (obviněný nemusí poskytovat nutnou spolupráci, nemusí splnit uložený správní trest ani uhradit způsobenou škodu, exekuce může být rovněž neúspěšná) ale zajistí nutnou podmínku vedení řízení o přestupku, tedy existenci obviněného, což může mít význam též z hlediska vyslovení viny a uložení správního trestu a tím i společenského odsouzení pachatele. Správní orgán o zákazu výmazu právnické osoby vydá rozhodnutí, které oznámí a proti němuž se bude moci odvolat pouze obviněná právnická osoba. Správní orgán bude povinen o zákazu výmazu právnické osoby informovat orgán veřejné moci příslušný k vedení evidence právnických osob, zákaz výmazu bude účinný od oznámení tomuto orgánu veřejné moci do doby ukončení řízení o přestupku a splnění všech povinností, které byly právnické osobě rozhodnutím o přestupku uloženy (zaniknou jeho právní účinky, o čemž správní orgán opět uvědomí orgán veřejné moci příslušný k vedení evidence právnických osob).

#### 2.2.16 Přerušení řízení

**Kromě důvodů podle správního řádu může správní orgán usnesením přerušit řízení o přestupku v případě, kdy obviněný není schopen chápat smysl řízení pro přechodnou duševní poruchu, která nastala až po spáchání skutku, který je předmětem řízení.**

**Dále se správnímu orgánu umožní usnesením přerušit řízení v případě, že lze očekávat uložení trestu obviněnému za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu ukládaného v trestním řízení.**

**Správní orgán může na návrh navrhovatele přerušit řízení o přestupku, je-li to nezbytné ke zjištění stavu věci nebo k ochraně práv navrhovatele. O návrhu navrhovatele na přerušení řízení se rozhoduje usnesením.**

V řízení o přestupku bude možné využít obecné důvody přerušení řízení podle § 64 správního řádu. Navíc se jako fakultativní důvod upravuje přerušení řízení z důvodu přechodné duševní poruchy obviněného, která nastala po spáchání skutku, jenž je předmětem řízení, a pro kterou obviněný není schopen chápat smysl řízení. Jedná se o alternativu k ustanovení opatrovníka podle § 32 odst. 2 písm. g) správního řádu, která má obviněnému umožnit osobní obhajobu v řízení a tak lépe naplnit účel řízení o přestupku.

Druhý důvod souvisí se samotným smyslem řízení o přestupku, neboť uložení správního trestu za přestupek v případě, že je souběžně vedeno trestní řízení, kde je uložen trest, který podstatně více zasáhne právní sféru obviněného, je z hlediska smyslu a účelu správního trestu neefektivní. Správní orgán tak bude mít možnost

přerušit řízení a vyčkat uložení trestu v trestním řízení, poté buď meritorně rozhodne, nebo řízení o přestupku zastaví.

Ačkoliv je řízení o přestupku, který lze projednat na návrh, řízením o žádosti ve smyslu § 44 a násl. správního řádu, omezuje se důvod pro přerušení řízení ze strany navrhovatele tak, že žádost navrhovatele o přerušení řízení nemusí mít nutně za následek přerušení řízení o přestupku. Správní orgán v případě žádosti navrhovatele o přerušení řízení o přestupku toto řízení přeruší na základě svého uvážení.

#### **2.2.17 Zastavení řízení a narovnání**

**Správní orgán usnesením zastaví řízení o přestupku jestliže**

- a) skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem,**
- b) skutek nespáchal obviněný,**
- c) spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo obviněnému prokázáno,**
- d) obviněný požívá výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, nejde-li o poslance nebo senátora, který nepožádal o projednání přestupku v disciplinárním řízení,**
- e) obviněný v době spáchání přestupku nedosáhl patnácti let svého věku,**
- f) obviněný v době spáchání přestupku trpěl duševní poruchou, pro niž nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání nebo své jednání ovládat, ledaže se do tohoto stavu přivedl, byť i z nedbalosti, požitím alkoholu nebo užitím návykové látky,**
- g) odpovědnost za přestupek zanikla,**
- h) o skutku dříve zahájil řízení jiný správní orgán,**
- i) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení,**
- j) obviněný nebo navrhovatel zemřel nebo zanikl,**
- k) o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření se považuje za postačující,**
- l) navrhovatel se, ač řádně předvolán, nedostavil k ústnímu jednání bez náležité omluvy nebo bez dostatečného důvodu nebo vzal svůj návrh na zahájení řízení zpět, ledaže se v řízení pokračuje z moci úřední,**
- m) v řízení zahájeném na návrh se nepodařilo zjistit, kdo je podezřelým z přestupku,**
- n) v řízení o přestupku urážky na cti došlo k usmíření,**
- o) v řízení zahájeném z moci úřední správní orgán zjistí, že se jedná o přestupek, který lze projednat pouze na návrh.**

Usnesení o zastavení řízení podle písmen d), e), g), h), i), j), n) a o) se pouze poznamená do spisu.

**Správní orgán může usnesením řízení o přestupku zastavit, jestliže správní trest, který lze za přestupek uložit, je bezvýznamný vedle trestu, který byl obviněnému uložen za jiný čin v trestním řízení.**

**Správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se o stejném skutku vede trestní řízení. Řízení o tomto skutku lze po ukončení trestního řízení o tomto skutku znovu zahájit, ledaže byl obviněný z přestupku za stejný skutek pravomocně odsouzen soudem v trestním řízení nebo byl obžaloby zproštěn, protože nebylo prokázáno, že skutek spáchal, nebo bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo schváleno narovnání.**

**V případě, že důvodem zastavení řízení byla skutečnost, že obviněný nedosáhl patnácti let svého věku, a bylo-li by možné projednávaný skutek jinak považovat za zvlášť závažný přestupek, oznámí tuto skutečnost správní orgán orgánu sociálně-právní ochrany dětí, škole nebo obdobnému zařízení, které obviněný z přestupku navštěvuje, a zákonnému zástupci dítěte.**

**Správní orgán bude moci řízení o přestupku rovněž ukončit tzv. odklonem, aniž by vyslovil vinu obviněného a uložil mu správní trest nebo upustil od potrestání. Správní orgán může rozhodnutím schválit dohodu o narovnání, kterou uzavře obviněný, poškozený a případně též navrhovatel. Správní orgán může dohodu o narovnání schválit, pokud:**

- a) takový způsob vyřízení věci není v rozporu s veřejným zájmem a je dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem, k osobě obviněného a jeho osobním poměrům a**
- b) obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, nejsou-li důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě a**
- c) obviněný uhradil škodu poškozenému, případně učinil úkony potřebné k její úhradě a**
- d) obviněný složil na účet správního orgánu peněžní částku určenou k obecně prospěšným účelům.**

**Příjemce a výši peněžité částky k obecně prospěšným účelům určí na požádání obviněného správní orgán s přihlédnutím k výši pokuty, kterou by bylo možno za spáchaný přestupek uložit. Výše peněžité částky nesmí být zjevně nepřiměřená závažnosti přestupku.**

Důvody pro zastavení řízení vycházejí ze stávající právní úpravy a aplikační praxe. Zjištění některých důvodů vyžaduje alespoň částečné meritorní posouzení věci, v těchto případech se s ohledem na právní postavení obviněného a jiných účastníků řízení bude vydávat usnesení, proti kterému lze podat odvolání. Toto usnesení se bude v souladu s § 72 správního řádu oznamovat všem účastníkům řízení, kteří se proti němu budou moci odvolat. V ostatních případech se usnesení pouze poznamená do spisu, neboť nelze předpokládat, že by se negativním způsobem mohlo dotknout právního postavení některého z účastníků řízení a ten by tedy mohl mít právní zájem na jeho přezkumu.

Mezi důvody obligatorního zastavení řízení, při němž bude třeba alespoň z části přezkoumat meritum věci, patří skutečnost, že se skutek nestal nebo není přestupkem, nespáchal jej obviněný nebo obviněnému nelze prokázat spáchání skutku. V těchto případech tedy musí správní orgán posoudit předmět řízení, aby mohl dospět k závěru, že z těchto důvodů nelze vyslovit vinu obviněného. Rovněž v situaci, kdy odpovědnost za přestupek zanikla, je nezbytné zkoumat skutkový stav za účelem posouzení této právní otázky, především zjistit okolnosti spáchání skutku, v němž je spatřován přestupek. V případě, že o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření je dostačující, bude muset správní orgán posoudit projednávaný skutek a jeho právní kvalifikaci srovnat s výsledky disciplinárního řízení a v něm vydaným opatřením, tedy se ve své podstatě bude zabývat celým meritem věci.

Řízení o přestupku se zastaví rovněž v případě, že obviněný pro duševní poruchu nemohl rozpoznat protiprávnost svého jednání, nebo toto jednání ovládat. Tento důvod zastavení řízení si z povahy věci vyžádá zkoumání skutku a okolností jeho spáchání na straně obviněného. Důvod, kdy se nepodařilo zjistit, kdo je podezřelým z přestupku, navazuje na možnost zahájení řízení o přestupku na návrh, kdy nelze vyloučit podání návrhu bez identifikace podezřelého. Řízení bude v takovém případě zahájeno již podáním návrhu, avšak přestupkové řízení nelze vést bez obviněného. Správní orgán tedy bude v rámci zjišťování stavu věci především zjišťovat osobu podezřelou ze spáchání přestupku, avšak v případě že ji nezjistí, nelze v řízení pokračovat. Rovněž v případě usmíření musí správní orgán toto usmíření přezkoumat a zabývat se tedy meritem věci.

Také v případě fakultativního zastavení řízení je možnost odvolání proti usnesení o zastavení řízení na místě nejen s ohledem na nutnost meritorního posuzování předmětu řízení, ale též s ohledem na aplikaci správního uvážení. Naopak v případě, že obviněný požívá výsad nebo imunit, není třeba a ani nelze zkoumat meritum věci, neboť pro zastavení řízení postačí zjištění tohoto právního statusu obviněného. V případě, že obviněný v době spáchání skutku nedosáhl patnácti let svého věku, opět není třeba posuzovat projednávaný skutek a zkoumat jeho právní kvalifikaci, nýbrž postačí zjištění této skutečnosti na straně obviněného, které znemožňují vyslovení viny.

Návrh upravuje jako důvod pro zastavení řízení překážku litispendence, tedy skutečnost, že o daném skutku vede řízení jiný příslušný správní orgán. V takovém případě zastaví řízení o přestupku ten správní orgán, který jej zahájil později. Pokud by tato řízení zahájil jeden a týž správní orgán, mohl by je spojit do společného řízení. Pravomocné rozhodnutí o skutku vydané správním orgánem (včetně rozhodnutí vydaného na místě) nebo orgánem činným v trestním řízení pak zakládá procesní překážku zahájení řízení v totožné věci nebo pokračování v takovém řízení. Obdobně v případě smrti obviněného odpadá jedna ze základních podmínek řízení, tedy jeho účastník, neboť deliktní odpovědnost je osobní a nepřechází na případné právní nástupce. V případě zpětvzetí návrhu se jedná o obecnou procesní překážku v pokračování řízení (srovnej § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu), které je naroveň kladeno rovněž nedůvodné a neomluvené nedostavení se navrhovatele na předvolání k ústnímu jednání (tím se zdůrazňuje charakter řízení o přestupku

zahájeného na návrh jako řízení o žádosti a zvyšuje odpovědnost navrhovatele v tomto řízení, vizte též náklady řízení). Výjimkou u tohoto důvodu pro zastavení řízení bude pouze situace, kdy bude možné v řízení o přestupku zahájeném na návrh pokračovat z moci úřední.

Upravuje se fakultativní zastavení řízení pro případ, že by uložení správního trestu v tomto řízení bylo zanedbatelné vedle trestu uloženého obviněnému v trestním řízení a řízení o přestupku a uložení správního trestu za přestupek by tak dostatečně neplnilo své funkce. Rovněž se upravuje podmíněné zastavení řízení o přestupku pro případ, že by o totožném skutku bylo vedeno trestní řízení. V takovém případě se řízení o přestupku zastaví, avšak bude možné jej znovu zahájit, pokud nebude v trestním řízení rozhodnuto způsobem, který by zakládal překážku pro projednání skutku jako přestupku v řízení o přestupku. Ačkoliv nebyla s ohledem na podmínky odpovědnosti za přestupek vyslovena vina, zakládá se povinnost správního orgánu informovat v případě zastavení řízení z důvodu nedostatku věku obviněného instituce odpovědné za jeho vývoj a zákonné zástupce, aby mohly ve své činnosti tuto skutečnost dále využít.

Jako doplnění k tradičnímu zastavení řízení návrh alternativně zavádí v přestupkovém řízení **tzv. odklon**, tedy způsob vyřešení projednávaného přestupku bez vyslovení viny a s tím spojených negativních následků avšak spojený s povinnostmi obviněného, aby byl zachován preventivní, reparační a částečně též represivní účel přestupkového řízení. Tento odklon je využitelný pouze v případě, kdy takové ukončení řízení odpovídá veřejnému zájmu a povaze a závažnosti spáchaného přestupku a dalším okolnostem případu, jedná se tedy o výjimečný procesní prostředek, který není plošně aplikovatelný na jakýkoliv případ, vizte též obecný název odklon, tedy odklonění od obecného postupu při projednávání přestupků. Možnost využití odklonů posiluje preventivní a reparační funkci přestupkového řízení jako nástroje regulace nežádoucího chování adresátů výkonu veřejné správy tím, že zdůrazňuje prvek uznání vinny a prvek nápravy způsobených škod. Návrh jako odklon upravuje narovnání. To je využitelné v případě složitějších řízení o přestupku, kde jsou účastníky řízení též navrhovatel nebo poškozený. Narovnání spočívá v dohodě uzavřené mezi obviněným, poškozeným a případně též navrhovatelem za podmínek stanovených zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Nejprve obviněný požádá správní orgán o určení příjemce a výše částky určené k obecně prospěšným účelům. Správní orgán obviněnému sdělí určeného příjemce a výši částky. Mezitím může obviněný uzavřít dohodu o narovnání. Tuto dohodu a splnění zákonných podmínek pro její uzavření poté přezkoumá správní orgán, který ji v případě, že je uzavřena v souladu se zákonem, rozhodnutím schválí. Preventivním prvek narovnání spočívá opět v povinnosti obviněného skutečně přiznat a prohlásit vlastní vinu. Reparační prvek spočívá v povinnosti obviněného nahradit poškozenému škodu způsobenou přestupkem nebo alespoň učinit opatření nebytná k této úhradě. Represivní prvek pak opět spočívá v povinnosti obviněného složit na účet správního orgánu stanovenou částku, která je správním orgánem určena konkrétnímu příjemci k plnění obecně prospěšných účelů.

### 2.2.18 Rozhodnutí o přestupku

Rozhodnutí o přestupku bude vydáváno za podmínek stanovených správním řádem. Ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný uznán vinným, se též uvede popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, vyslovení viny, zavinění, druh a výměra správního trestu, popřípadě výrok o upuštění od uložení správního trestu nebo mimořádném snížení výměry pokuty nebo zákazu činnosti, výrok o započtení doby, po kterou obviněný na základě úředního opatření učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem již nesměl činnost vykonávat, do doby zákazu činnosti, výrok o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení.

Ve výrokové části rozhodnutí o schválení dohody o narovnání musí být také uvedena výše uhrazené škody nebo škody, k jejíž úhradě byly provedeny potřebné úkony, případně způsob jiného odčinění újmy vzniklé přestupkem.

Rozhodnutí o přestupku včetně rozhodnutí o procesních otázkách v průběhu řízení o přestupku bude vydáváno za podmínek stanovených v § 67 až 76 správního řádu. Upravují se proto pouze nutná specifika výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým se vyslovuje vina obviněného, aby byl nesporný rozsah práv a povinností, o nichž se musí správní orgán ve výrokové části tohoto rozhodnutí vyslovit. Obdobně platí i pro náležitosti výrokové části rozhodnutí o schválení narovnání.

### 2.2.19 Řízení o náhradě škody

Správní orgán je povinen působit na obviněného, aby dobrovolně uhradil majetkovou újmu (škodu) způsobenou spácháním přestupku, pokud ji poškozený uplatnil v řízení o přestupku nebo v předcházejícím trestním řízení. Nestanoví-li zákon jinak, přizná správní orgán poškozenému právo na náhradu škody vůči obviněnému, jestliže byla škoda způsobena spácháním přestupku, nebyla obviněným dobrovolně uhrazena a její výše byla spolehlivě zjištěna; jinak poškozeného odkáže s jeho nárokem na soud nebo jiný příslušný orgán veřejné moci.

Náhradu škody lze přiznat též pouze v části uplatněného nároku. Ve zbytku odkáže správní orgán poškozeného na soud nebo jiný příslušný orgán veřejné moci. Obdobně postupuje rovněž v případě, kdy se škodu nebo její výši nepodařilo spolehlivě zjistit nebo by její zjišťování vedlo ke značným průtahům v řízení. Pokud poškozený uplatní nárok na náhradu škody opožděně, správní orgán jej pouze vyrozumí o této skutečnosti a o výsledku řízení o přestupku.

Navrhovaná úprava navazuje na stávající právní úpravu tzv. adhezního řízení a vychází z aplikačních zkušeností. Nadále zůstává zachována povinnost správního orgánu preventivně působit na obviněného za účelem dobrovolného nahrazení škody (myšleno majetkové újmy, vizte § 2894 odst. 1 nového občanského zákoníku), čímž se posiluje reparační funkce řízení o přestupku (snaha obviněného o nápravu negativních následků spáchaného přestupku se může promítnout do možnosti využití odklonu nebo alespoň při vyměřování správního trestu). Správní orgán bude moci



přiznat pouze náhradu majetkové újmy, v adhezním řízení tedy nelze rozhodovat například o náhradě bolestného nebo ztížení společenského uplatnění. Další podmínkou přiznání nároku na náhradu škody je spolehlivé zjištění existence škody způsobené spácháním přestupku (je zjištěna škoda, například poškození majetku nebo snížení jeho hodnoty, protiprávní jednání, které ji způsobilo, tedy přestupek, a je prokázána příčinná souvislost mezi spácháním přestupku a vznikem škody) a její výše (výše je nesporná, není třeba složité dokazování nebo znalecký posudek na určení výše škody). Pokud tyto podmínky nejsou splněny, odkáže správní orgán poškozeného s jeho nárokem na soud nebo jiný příslušný orgán veřejné moci (například rozhodce apod.). Stejně se postupuje i v případě, že je nárok na náhradu škody přiznán pouze v části, například v nepřiznané části uplatněného nároku je sporný již vznik samotné škody nebo její výše. Nárok na náhradu škody poškozený uplatňuje v průběhu řízení. Pokud jej uplatnil v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku, není povinen jej znovu v řízení o přestupku uplatnit, nýbrž se stává účastníkem řízení zahájením řízení o přestupku. O opožděně uplatněném nároku na náhradu škody správní orgán nerozhoduje.

#### 2.2.20 Náklady řízení

**Správní orgán uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Obdobně uloží povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou též navrhovateli, pokud bylo řízení zastaveno, protože se skutek nestal nebo není přestupkem, skutek nespáchala osoba označená navrhovatelem, navrhovatel vzal svůj návrh zpět nebo se nedostavil bez důvodu nebo náležité omluvy na předvolání k ústnímu jednání. Navrhovatel náklady řízení paušální částkou z důvodu zpětvzetí návrhu nehradí, jestliže správní orgán pokračuje v řízení z moci úřední.**

**Náhradu nákladů nelze uložit v příkazním řízení.**

**Obviněný je povinen uhradit poškozenému účelně vynaložené náklady spojené s uplatněním nároku na náhradu škody v řízení o přestupku, pokud byl poškozený ve věci nároku na náhradu škody úspěšný; pokud byl poškozený úspěšný alespoň v části svého nároku, hradí mu obviněný poměrnou část těchto nákladů.**

Obecně hrazení nákladů řízení upravuje správní řád včetně podmínek, za kterých lze po účastnících požadovat paušální částku náhrady nákladů řízení (řízení bylo vyvoláno porušením právní povinnosti ze strany účastníka řízení, vizte § 79 odst. 5 správního řádu). Řízením o porušení právní povinnosti ze strany účastníka řízení je rovněž řízení o přestupku, z toho důvodu lze v tomto řízení využít právní úpravu paušální částky nákladů řízení ve správním řádu a jeho prováděcí vyhlášce (vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení). Stanoví se proto pouze přesnější pravidla pro ukládání paušální částky stejně jako je tomu v dosavadní právní úpravě. Obviněnému bude paušální částka uložena k úhradě v případě, že byl uznán vinným, tedy bylo rozhodnuto o tom, že řízení o přestupku vyvolal porušením své právní povinnosti. V případě navrhovatele se prostřednictvím

náhrady nákladů zvyšuje jeho odpovědnost za podaný návrh na zahájení řízení o přestupku a jeho obsah a též za jeho přístup k vedenému řízení, což je rovněž prostředek k omezení podávání šikanózních návrhů. Navrhovateli nebude uložena paušální částky nákladů řízení z důvodu zpětvzetí návrhu v případě, že bude správní orgán v řízení pokračovat z moci úřední. V takovém případě pozbude podatel návrhu postavení účastníka řízení o přestupku coby navrhovatele a proto mu nebude možné uložit náhradu nákladů řízení z důvodu nedostavení se na předvolání k ústnímu jednání. Uloženou paušální částku lze na požádání podle § 79 odst. 5 správního řádu snížit.

Paušální částku nákladů řízení nelze uložit v příkazním řízení, které bude často zahájeno vydáním příkazu, tedy náklady takového postupu jsou minimální. Rovněž se jedná o motivační prostředek k akceptaci příkazu ze strany obviněného. Tyto důvody jsou ještě zřetelnější v případě příkazu vydaného na místě. Nově se zavádí právo poškozeného na náhradu účelně vynaložených nákladů spojených s úspěšným uplatněním nároku na náhradu škody od obviněného. Pokud správní orgán přizná poškozenému náhradu škody v rozsahu uplatněného nároku, bude obviněný povinen uhradit poškozenému všechny účelně vynaložené náklady spojené s tímto nárokem, v případě částečného úspěchu poškozeného pouze jejich poměrnou část. Nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů musí uplatnit poškozený včetně vyčíslení těchto nákladů, o tomto nároku bude možné rozhodnout v rámci rozhodnutí o přestupku nebo samostatným rozhodnutím (vizte § 79 odst. 2 správního řádu). Za účelně vynaložené náklady lze považovat hotové výdaje poškozeného a případně jeho zástupce (srovnej též úpravu ve vyhlášce č. 520/2005 Sb.), které poškozený musel při uplatňování nároku vynaložit (lze posuzovat, zda poškozený volil účelné a hospodárné procesní prostředky, například zda zbytečně nepožadoval opakované kopie celého spisu, opakovaně nedocházel ke správnímu orgánu, neopatřoval nadbytečné podklady) a jejichž výše není zjevně nepřiměřená povaze a výši uplatněného nároku (v případě nesporné škody malé výše nelze jako účelné akceptovat vysoké náklady na právní zastoupení).

### 2.2.21 Řízení o odvolání

**Proti rozhodnutí o přestupku se může v plném rozsahu odvolat pouze obviněný. Navrhovatel se může odvolat pouze proti výroku o vině a výroku o nákladech řízení, které jsou mu uloženy k úhradě. Poškozený se může odvolat pouze proti výroku o náhradě škody a výroku o nákladech spojených s uplatňováním nároku na náhradu škody. Vlastník věci se může odvolat pouze proti výroku o zabránění věci. Zákonný zástupce mladistvého obviněného a orgán sociálně-právní ochrany dětí se může odvolat ve prospěch mladistvého obviněného pouze proti výroku o vině a správním trestu. Proti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání se může odvolat ten, kdo schválenou dohodu uzavřel. Tím není dotčeno právo účastníků řízení podat odvolání proti rozhodnutím vydávaným v průběhu řízení o přestupku.**

**Obviněný může v odvolání uvádět nové skutečnosti nebo důkazy. Ostatní účastníci mohou ve vyjádření k novým skutečnostem nebo důkazům**

uvedeným v odvolání obviněného uvádět nové skutečnosti nebo důkazy, správní orgán přihlíží též k vyjádření k odvolání podanému po stanovené lhůtě. Včas podané a přípustné odvolání proti rozhodnutí o přestupku má vždy odkladný účinek, který nelze vyloučit.

Správní orgán prvního stupně zastaví řízení před předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu a zruší napadené rozhodnutí v případě, že zjistí existenci důvodů pro zastavení řízení uvedených výše pod písmeny e), g) a l) (vizte bod 2.2.17). Takto nepostupuje pouze v případě, že by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody.

Odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v plném rozsahu. Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu v neprospěch obviněného, ledaže byl správní trest uložen v rozporu se zákonem. Odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o náhradě škody v neprospěch obviněného, ledaže tak učiní na podkladě odvolání poškozeného. Pokud důvod, pro nějž odvolací správní orgán rozhodl ve prospěch některého z účastníků, prospívá též jinému účastníkovi řízení, rozhodne odvolací správní orgán též v jeho prospěch.

O nároku na náhradu škody bude při projednávání odvolání proti rozhodnutí o přestupku rozhodováno obecným postupem podle správního řádu stejně jako v případě jiných výroků rozhodnutí o přestupku.

Správní orgán bude při projednávání odvolání podanému proti rozhodnutí vydanému v řízení o přestupku postupovat podle § 81 až 93 správního řádu. Budou upraveny pouze nezbytné odchylky. První odchylka spočívá v určení legitimace účastníků řízení k podání odvolání resp. v rozsahu, v jakém mohou rozhodnutí o přestupku odvoláním napadat. To vychází z koncepce účastenství v řízení o přestupku, kdy kromě obviněného jsou ostatní účastníci tohoto řízení účastníky pouze v části projednávané věci a jejich procesní práva se tak vztahují pouze k určité části předmětu řízení a řízení samotného. V případě zákonného zástupce mladistvého obviněného nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí se nejedná o účastníky řízení, avšak zákon jim přiznává právo podat proti rozhodnutí o přestupku odvolání. Proto je třeba stanovit rozsah tohoto odvolacího práva, resp. v jakém rozsahu mohou rozhodnutí o přestupku odvoláním napadnout.

Návrh rozšiřuje odvolací právo obviněného tím, že s ohledem na právo na obhajobu deroguje pro řízení o přestupku koncentraci řízení zavedenou § 82 odst. 4 správního řádu (právo na obhajobu a z něho vycházející právo uvádět na svoji obhajobu nové skutečnosti nebo důkazy nelze omezit koncentrací řízení). V reakci na to je třeba přiznat stejné právo též ostatním účastníkům řízení o přestupku ve vztahu k jejich vyjádření se k odvolání podanému obviněným. V opačném případě by byl obviněný v nedůvodně lepším procesním postavení než ostatní účastníci řízení o přestupku, neboť by mohl uvádět v odvolání novoty, na něž by ostatní účastníci řízení nemohli relevantním způsobem procesně reagovat. Ze stejných důvodů se odstraňuje možnost správního orgánu nepřihlížet k vyjádřením k odvolání podaným po lhůtě. Na druhou stranu je však toto rozšíření zapříčiněno pouze důsledky práva obviněného na obhajobu. Koncentrace podle § 82 odst. 4 správního řádu tak zůstane

zachována ve vztahu k odvolání podanému jinými účastníky řízení. S ohledem na charakter rozhodnutí o přestupku (rozhodnutí, kterým je vyslovena vina obviněného) se výslovně zdůrazňuje odkladný účinek odvolání, který nelze vyloučit.

S ohledem na speciální úpravu zastavení řízení o přestupku zákon stanoví, ve kterých případech může řízení zastavit již správní orgán prvního stupně před předáním spisu odvolacímu správnímu orgánu (jedná se o jednoznačné důvody – věk pachatele, zánik odpovědnosti za přestupek, porušení procesních povinností ze strany navrhovatele, při jejichž posuzování není třeba zabývat se podstatou věci, obecně však bude řízení zastavovat až odvolací správní orgán). V takovém případě musí současně zrušit již vydané rozhodnutí o přestupku. Tento postup se nepoužije, pokud by rozhodnutí o odvolání mohlo mít význam pro náhradu škody (vizte například podmínky zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem).

Bude stanoveno, že odvolací správní orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v plném rozsahu, tedy přezkoumá zákonnost ale též správnost v plném rozsahu. Současně zůstane zachováno pravidlo podle § 89 odst. 2 věta třetí správního řádu, tedy že k vadám, které nemohly mít vliv na zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí, se nepřihlíží.

Zvláštním způsobem budou stanoveny meze pro uplatnění zákazu změny napadeného rozhodnutí odvolacím správním orgánem v neprospěch obviněného. Proti výroku o vině se může odvolat pouze obviněný a navrhovatel. Tento výrok lze tedy změnit v neprospěch obviněného za podmínek stanovených správním řádem. Proti výroku o správním trestu se může odvolat pouze obviněný, je tedy třeba stanovit podmínky, za kterých lze i na základě odvolání obviněného tento výrok změnit v jeho neprospěch. Taková změna je možná pouze v případě, že byl správní trest uložen v rozporu se zákonem, v opačném případě by totiž vzhledem k absenci odvolání jiného účastníka proti výroku o správním trestu byl prvoinstanční správní orgán ve vztahu k ukládání správního trestu současně instancí poslední (s výjimkou obnovy řízení nebo přezkumného řízení), ledaže by došlo ke zrušení rozhodnutí a vrácení věci. Obdobně v případě výroku o náhradě škody je změna tohoto výroku v neprospěch obviněného možná pouze na základě odvolání poškozeného.

Ve vztahu k ostatním výroky rozhodnutí o přestupku se použije úprava zákazu změny napadeného rozhodnutí odvolacím správním orgánem v neprospěch odvolatele podle správního řádu. Dále se stanoví pravidlo rozhodování ve prospěch všech účastníků řízení, jimž svědčí důvod pro zrušení nebo změnu rozhodnutí, ačkoliv jej uplatnil pouze jeden z nich.

V případě, že je třeba zrušit výrok o náhradě škody, bude zachován stávající postup, tedy po zrušení rozhodnutí odvolacím správním orgánem bude v adhezním řízení znovu rozhodovat správní orgán prvního stupně.

#### 2.2.22 Nové rozhodnutí

**Pokud byl pachatel přestupku za stejný skutek pravomocně odsouzen soudem v trestním řízení nebo byl obžaloby zproštěn, protože nebylo**

**prokázáno, že skutek spáchal, nebo bylo trestné stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo schváleno narovnání, zruší správní orgán novým rozhodnutím pravomocné rozhodnutí o přestupku a řízení zastaví.**

**Správní orgán rozhodne o upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti na návrh pachatele, jeho zákonného zástupce nebo orgánu sociálně-právní ochrany dětí.**

Stanoví se zvláštní důvod pro nové rozhodnutí podle § 101 písm. e) správního řádu. Jedná se o procesní řešení zákazu dvojího trestání, který se uplatňuje též mezi správnětrestním a soudnětrestním postihem (souběh řízení upravuje důvod pro podmíněné zastavení řízení o přestupku). Východiskem je situace, kdy byl konkrétní skutek projednán v přestupkovém řízení a obviněný byl uznán vinným za spáchání přestupku, kterého se dopustil tímto skutkem. Následně se však tento skutek stane předmětem trestního řízení. Pokud bylo o tomto skutku rozhodnuto v trestním řízení (obviněný byl uznán vinným trestným činem nebo zproštěn obžaloby, protože se skutku nedopustil), nemělo by nadále obstát rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným za spáchání přestupku, kterého se dopustil stejným skutkem. Takové rozhodnutí bude novým rozhodnutím ve věci zrušeno a řízení bude zastaveno (jedná se o období důvodu zastavení řízení podle písmene h), vizte bod 2.2.17). Pokud by důvodem vydání nového rozhodnutí mělo být již zahájení trestního řízení, mohlo by paradoxně dojít k tomu, že skutek nebude vůbec potrestán (trestní řízení ohledně skutku projednaného v přestupkovém řízení, za který byl obviněný uznán vinným za spáchání přestupku, by fakticky vedlo k negaci odpovědnosti za přestupek a jejích následků).

Upravuje se rozhodnutí o upuštění od výkonu zbytku správního trestu zákazu činnosti, které je procesním nástrojem realizace bodu 2.1.5.1.

## 2.3 Část třetí. Zvláštní část.

Obsahem zvláštní části budou pouze skutkové podstaty přestupků, které nebylo možno ze stávajícího zákona č. 200/1990 Sb. převést do zákonů, v nichž jsou stanoveny povinnosti, jejichž porušení je znakem postihované skutkové podstaty.

Převedení skutkových podstat do jiných zákonů je řešením stavu, kdy jsou k ochraně jednoho a téhož objektu obsaženy typové znaky objektivní stránky přestupku jak ve zvláštní části stávajícího zákona č. 200/1990 Sb., tak i v jiném zákoně.

Tento přístup byl zvolen proto, že v opačném případě, kdy by ve zvláštní části návrhu nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) měly být obsaženy skutkové podstaty všech přestupků vyskytujících se na různých úsecích veřejné správy, by aplikační potíže stávajícího zákona č. 200/1990 Sb. nahradily obtíže v souvislosti se zabezpečováním aktuálnosti právní normy.

Rozsah navrhované zvláštní části bude ovlivněn zejména tím, že zde budou ponechány skutkové podstaty postihující jednání, pro která není v jiných zákonech adekvátní právní úprava.

**Ve zvláštní části tedy budou popsány skutkové podstaty přestupků vymezené ve stávajícím zákoně č. 200/1990 Sb., a to:**

- d) **§ 21 odst. 1 písm. a) až c) a e) až ch)** - přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy,
- e) **§ 24 odst. 1 písm. b) a c)** - skutková podstata postihující neoprávněné provozování „obchodní, výrobní či jiné výdělečné činnosti“ je obecnou skutkovou podstatou, kterou nelze včlenit do jiného zákona,
- f) **§ 29 odst. 1 písm. a)** – část skutkové podstaty postihující „úmyslné zmaření, ztížení nebo ohrožení poskytnutí zdravotnické služby“,
- g) **§ 42** - přestupky na úseku všeobecné vnitřní správy
- h) **§ 46** - ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě
- i) **§ 47 odst. 1 písm. a) až g)** - přestupky proti veřejnému pořádku,
- j) **§ 47a odst. 1** - přestupky křivého vysvětlení,
- k) **§ 49 odst. 1 písm. a) až c)** - přestupky proti občanskému soužití,
- l) **§ 50** - přestupky proti majetku.

Do paragrafového textu návrhu zákona bude zařazena nová skutková podstata postihující maření vykázaní provedeného podle jiného zákona, neboť podřazování jednání spočívajícího v maření vykázaní provedeného podle jiného zákona pod skutkovou podstatu v § 47 odst. 1 písm. a) je v praxi problematické.

Půjde ovšem zásadně jen o tyto přestupky, neboť základním principem zůstává nutnost upravovat skutkové podstaty přestupků v rámci jiných zákonů. Na základě této zásady dojde s výjimkou výše uvedených skutkových podstat přestupků

k převedení ostatních skutkových podstat přestupků obsažených v rušeném zákoně č. 200/1990 Sb. do zákonů, v nichž jsou stanoveny povinnosti, jejichž porušení je znakem převáděné skutkové podstaty. Stane se tak přijetím zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) - vizte níže.

### **Registr přestupků a recidiva vybraných druhů přestupků**

V souladu s některými úkoly vyplývajícími ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, především zavedení centrální evidence vybraných přestupků a v souvislosti s tím i zavedení trestního postihu v případě opakované recidivy těchto vybraných přestupků, Analýzou zřízení registru přestupků schválenou vládou usnesením ze dne 15. února 2012 č. 101 a Programovým prohlášením vlády, v němž se vláda zavázala vytvořit v návaznosti na systém základních registrů podmínky pro vznik registru přestupků jako informačního systému veřejné správy s cílem zpřísnění odpovědnosti za přestupkovou recidivu, včetně možné trestní odpovědnosti u recidivy vybraných druhů přestupků, vypracovalo Ministerstvo spravedlnosti návrh zákona, kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tato novela zaváděla evidenci některých vybraných přestupků (proti majetku, občanskému soužití a veřejnému pořádku) vedenou Rejstříkem trestů s tím, že údaje v evidenci přestupků by vedly orgány, které o přestupku rozhodovaly v prvním stupni. U tohoto okruhu přestupků by byla zavedena trestnost opakovaného spáchání dotčeného přestupku tak, že by třetí opakované spáchání vybraného přestupku během posledních dvou let znamenalo automatickou kvalifikaci jednání jako trestného činu. Předmětná novela zákona byla dne 30. srpna 2012 projednána na schůzi Legislativní rady vlády, která k ní zaujala negativní stanovisko (č. j. 740/12).

Na základě stanoviska Legislativní rady vlády poté vláda na své schůzi konané dne 3. října 2012 přijala usnesení č. 714 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, v němž ukládá ministru vnitra zpracovat ve spolupráci s ministrem spravedlnosti a vládě do 31. března 2013 předložit návrh nové právní úpravy přestupků, obsahující rovněž opatření postihující opakované spáchání týchž vybraných závažnějších přestupků, a to zejména odstupňováním výše dosavadních sankcí nebo případně zavedením nových sankcí či ochranných opatření, a to s využitím připomínek uvedených ve stanovisku Legislativní rady vlády, a souběžně s tímto návrhem předložit vládě i návrh nové zákonné úpravy evidence přestupků a souvisejících změn dalších zákonů.

Na základě tohoto usnesení vlády a Plánu legislativních prací vlády na rok 2013 (usnesení vlády ze dne 12. prosince 2012 č. 916) je v současnosti Ministerstvem vnitra ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti připravován návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tento návrh zákona bude převážně vycházet z návrhu novely zákona o Rejstříku trestů a některých dalších zákonů a bude reflektovat připomínky Legislativní rady vlády k tomuto návrhu zákona. Kromě novely

zákona o přestupcích bude obsahovat novelu zákona o Rejstříku trestů. Návrh zákona nebude obsahovat novelu trestního zákoníku, neboť se v souladu se stanoviskem Legislativní rady vlády upouští od trestního postihu opakovaného spáchaní týchž vybraných druhů přestupků.

Novela zákona o přestupcích bude obsahovat zejména právní úpravu zpřísněného postihu za opakované spáchaní téhož vybraného přestupku (tj. přestupku proti majetku, občanskému soužití a proti veřejnému pořádku). Zpřísnění bude realizováno prostřednictvím stanovení dolní a horní hranice pro uložení takovéto sankce. Horní hranice se vytvoří násobením výše sankce ukládané za spáchaní přestupku v základní sazbě, která bude zároveň dolní hranicí sazby. Za opakované spáchaní bude považováno spáchaní téhož přestupku, neuplyne-li jeden rok od nabytí právní moci dřívějšího rozhodnutí o uložení sankce za totožný přestupek.

Novela zákona o Rejstříku trestů bude obsahovat především právní úpravu evidence přestupků s popisem evidovaných údajů, přičemž předmětem evidence přestupků budou přestupky podle zvláštního zákona, tj. zákona č. 200/1990 Sb. (přestupky proti majetku, občanskému soužití a proti veřejnému pořádku).

Výše popsaná úprava recidivy přestupků a jejích důsledků bude zohledněna též při přípravě paragrafového znění zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Recidiva je již nyní navrhována jako fakultativní přitěžující okolnost (srov. bod 2.1.6.4 části B) a její postih je částečně promítnut též v navrhované úpravě omezujících opatření (srov. bod 2.1.7.2 části B). Recidiva bude dále upravena jako výslovný znak skutkových podstat vybraných druhů přestupků ve zvláštní části zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).



## **2.4 Část čtvrtá. Společná, přechodná a závěrečná ustanovení.**

Tato část bude obsahovat ustanovení o tom, že působnost stanovená orgánům obce a kraje podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) je výkonem přenesené působnosti, s výjimkou přestupků spáchaných porušením povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obce nebo kraje. Ústředním správním úřadem ve věci přestupků je ten ústřední správní úřad, do jehož působnosti náleží úsek státní správy, na němž došlo k porušení povinnosti zakládající přestupek. Ministerstvo vnitra je ústředním správním úřadem ve věci přestupků v případech, kdy nelze ústřední správní úřad určit výše uvedeným způsobem a k projednání přestupku je příslušná obec resp. obecní úřad.

Přechodná ustanovení dále stanoví, že na dosavadní jiné správní delikty, resp. správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny v jiných zákonech, se bude vztahovat nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), a to v případě přijetí odpovědnosti za přestupek ve variantě I. V případě přijetí odpovědnosti za přestupek ve variantě II bude nutno novelizovat jiné zákony, a to zejména společná ustanovení obsahující liberaci z objektivní odpovědnosti u právnických osob. Taková novelizace by byla částečně řešena ve změnovém zákoně konkrétními návrhy věcných gestorů jednotlivých zákonů, a po přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) postupnými novelami jiných zákonů.

Přechodná ustanovení upraví použitelnost nové právní úpravy ve vztahu k dosavadní právní úpravě a k probíhajícím a nově zahajovaným řízením o přestupku (zahájená pravomocně neukončená řízení se dokončí podle dosavadních právních předpisů). Rovněž bude upraven vztah k dosavadním procesním institutům (například tam, kde dosavadní právní předpisy upravují blokové řízení, bude za účinnosti nové právní úpravy vydáván příkaz na místě). Přechodná ustanovení dále stanoví, že komise k projednávání přestupků zřízené podle dosavadní právní úpravy musí ukončit svou činnost do stanovené doby ode dne nabytí účinnosti nové právní úpravy.

V této souvislosti je vhodné poznamenat, že instruktážní materiál Ministerstva vnitra s názvem Zásady pro tvorbu skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy projednaný v roce 2002 Legislativní radou vlády, na jehož základě je v posledních letech realizována koncepce reformy správního trestání, bude nutno upravit ve smyslu nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Taková úprava bude muset být přizpůsobena zvolené variantě odpovědnosti za přestupek.

## **2.5 Část pátá. Zrušovací a závěrečná ustanovení.**

Tato ustanovení budou obsahovat zrušení zákona č. 200/1990 Sb. a všech jeho novel a ustanovení o nabytí účinnosti zákona, která se předpokládá v roce 2015.

### **3. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)**

Hlavním obsahem změnového zákona bude převedení převážné většiny skutkových podstat přestupků obsažených v rušeném zákoně č. 200/1990 Sb. do zákonů, v nichž jsou stanoveny povinnosti, jejichž porušení je znakem převáděné skutkové podstaty. Takové převedení bude provedeno tak, aby dostalo požadavkům na konstrukci skutkových podstat přestupků a správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob v jiných zákonech v posledních několika letech, které vycházejí z koncepce reformy správního trestání.

V případě přijetí odpovědnosti za přestupek ve variantě II bude obsahem změnového zákona alespoň částečná novelizace zvláštních zákonů, a to především společných ustanovení ke správním deliktům, jež standardně zakotvují liberační důvod z objektivní odpovědnosti právnických a podnikajících fyzických osob. Taková novelizace by byla částečně řešena konkrétními návrhy věcných gestorů jednotlivých zákonů jako součást změnového zákona, a po přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) postupnými novelami dalších zákonů. V případě přijetí odpovědnosti za přestupek ve variantě I bude vztah nové právní úpravy a zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů řešen přechodnými ustanoveními. V této souvislosti je vhodné zmínit, že odůvodněné odchylky od obecné právní úpravy budou v jiných zákonech zachovány.

## C) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná úprava vychází z přirozeného požadavku garantování základních lidských práv a svobod stanovených čl. 4 Listiny.

Návrh odpovídá požadavku vyjádřenému v čl. 2 odst. 3 Ústavy, „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ Totéž lze konstatovat o vztahu návrhu k ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny (k tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25. října 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, jenž mimo jiné stanoví, že: „*Právní úprava sankcionování trestných činů a přestupků je ve výlučné kompetenci zákonodárce a je obsažena v "obyčejných" ("podústavních") zákonech...."*.)

Návrh se dále vztahuje k ustanovením obsaženým v hlavě páté Listiny (právo na soudní a jinou právní ochranu), a to zejména k:

- právu na soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy (čl. 36 odst. 2)
- právu na rovnost účastníků řízení (čl. 37 odst. 3)
- právu na projednání věci veřejně a bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2) – k tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 11. března 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02, který stanovil, že: „*Práva garantovaná v čl. 38 odst. 2 Listiny se vztahují na řízení, v němž je rozhodováno o oprávněnosti trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, tj. i na řízení o přestupcích před nalézacím správním orgánem, a to zejména za situace, kdy v rozhodné době platná úprava správního soudnictví nezaručovala úplné právo na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nezávislým a nestranným soudem v tzv. plné jurisdikci.*“
- zásadě nullum crimen, nulla poena sine lege (čl. 39) - k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2004, sp. zn. 6 A 173/2002, který stanoví, že: „*Výrok o vině a trestu za správní delikt (zde: nezajišťování provozu dráhy odborně způsobilými osobami) nelze opřít pouze a jedině o interní předpis provozovatele dráhy, jestliže zákon (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách) nestanoví žádné meze ani podmínky, jimiž by autor tohoto interního předpisu byl vázán. Takový přístup ke správnímu trestání je v rozporu se zásadou nullum crimen sine lege.*“
- zásadě presumpce nevin, zásada in dubio pro reo (čl. 40 odst. 2) – k tomu srov. náleží Ústavního soudu citovaný výše (sp. zn. II. ÚS 788/02), který stanovil, že: „*Pochybnosti stran řádného předvolání obviněného z přestupku nutně musí vést k závěru, že řádně předvolán nebyl. I v oblasti správního trestání platí princip presumpce nevin a z něho vyplývající zásada rozhodování v pochybnostech ve prospěch obviněného. Vedle toho pochybnosti o tom, zda byl obviněný k ústnímu projednání přestupku řádně předvolán, tj. zda měl možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, k důkazům o nich, a možnost navrhnout důkazy na svou obhajobu, postihují ve svém důsledku i zjištěný skutkový stav věci, který se stal podkladem pro správní rozhodnutí.*“

- zásadě ne bis in idem (čl. 40 odst. 5) – k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. února 2005, sp. zn. A 6/2003 – 44, který stanoví, že: „I pro správní trestání platí zásada ne bis in idem, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Předpokladem jejího uplatnění je, aby se jednalo o stejný skutek, tj. aby byla dána totožnost skutku.....“; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. prosince 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007, které stanoví, že: „Zásada ne bis in idem - zákaz dvojího odsouzení a potrestání za týž čin - skutek - ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku (činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a to včetně blokového řízení podle § 84 a násl. zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů 1). Vyloučit ochranu proti novému procesu s ohledem na zásadu ne bis in idem přitom nemůže ani skutečnost že příčinou prvního projednání skutku (činu) v blokovém přestupkovém řízení byla jeho nesprávná kvalifikace jako přestupku, ačkoliv naplňoval znaky trestného činu. Právně bezvýznamné je též to, proč došlo k novému řízení a rozhodnutí v dané věci, aniž bylo zrušeno předcházející rozhodnutí o totožném skutku (činu)...“.
- zásadě zákazu retroaktivity přísnějšího zákona v neprospěch pachatele (čl. 40 odst. 6) - k tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 13. června 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, který stanoví, že: „K základním principům vymezujícím kategorii právního státu, kterým je i Česká republika (srov. čl. 1 Ústavy), patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem. Přestože zákaz retroaktivity právních norem je v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod výslovně upraven jen pro oblast trestního práva (podle uvedeného ustanovení trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, a pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější), je nutno z čl. 1 Ústavy dovodit působení tohoto zákazu i pro další odvětví práva (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997 publikovaný pod č. 63/1997 Sb.)...“; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. června 2003, sp. zn. 28 Ca 151/2002, který stanoví, že: „Správní orgán musí při trestání správních deliktů respektovat princip uvedený v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod. Vyvození odpovědnosti a uložení postihu je proto nutno posoudit podle právní úpravy účinné v době, kdy k jednání došlo, není-li úprava účinná v době rozhodnutí pro delikventa příznivější. Pokud však pozdější právní úprava původní skutkovou podstatu předmětného deliktu vůbec nepřevzala, zanikla trestnost jednání a k vyvození odpovědnosti a uložení sankce již nemůže dojít.“; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, který stanoví, že: „Ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty...“.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že navrhovaná úprava je plně v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

## **D) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s právem Evropské unie, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva**

Obecné direktivy pro oblast správní odpovědnosti vyplývají z Úmluvy a z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 120/1976 Sb.

Jedním ze základních východisek v oblasti správní odpovědnosti je **čl. 6 Úmluvy**, podle kterého *„má každý právo, jedná-li se o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu, aby tato jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem.“*

Požadavky Úmluvy se zaměřují na kvalitu procesu (právo na spravedlivý proces vedený veřejně a v přiměřené lhůtě při respektování presumpce nevinny a stanovených minimálních právech obviněného) a na kvalitu orgánu, který o „trestním obvinění“ rozhoduje (nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem - nezávislý a z hlediska objektivního i subjektivního nestranný orgán musí projednat věc v plné jurisdikci, tj. jednat jak o otázkách právních, tak i skutkových).

Splnění závazku vyplývajícího z čl. 6 Úmluvy je v právním řádu České republiky zajištěno právní úpravou správního soudnictví, neboť všem osobám pravomocně uznaných vinnými z přestupku nebo jiného správního deliktu se umožňuje podat ke správnímu soudu žalobu proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu.

Návrh vychází z již ze zmíněného rozsudku Evropského soudu pro lidská práva Engel a ostatní proti Nizozemsku (srov. kapitolu 1.3.1 části A) a reflektuje tři zásadní kritéria:

(1) formální zařazení do trestního nebo správního (disciplinárního) práva v rámci právního systému členského státu (příčemž jako pomocné vodítko může sloužit i kvalifikace činu v ostatních smluvních stranách Úmluvy; Evropský soud pro lidská práva tak hledá společný jmenovatel všech smluvních stran);

(2) povaha (závažnost) deliktu; a

(3) povaha a přísnost sankce, která za protiprávní jednání hrozí (Engel a další proti Nizozemí, opakovaně citováno, § 82; srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. ledna 2006, č. j. 4 As 2/2005 - 62, publikovaný pod č. 847/2006 Sb. Nejvyššího správního soudu).

Tato kritéria byla rozvedena následnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (Öztürk proti Německu, rozsudek ze dne 21. února 1984, stížnost č. 8544/79, § 47 - § 54; Ziliberg proti Moldavsku, rozsudek ze dne 1. února 2005, stížnost č. 61821/00, § 29 - § 38; Jussila proti Finsku, rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. listopadu 2006, stížnost č. 73053/01, § 30 - § 38 a § 43; Matyjek proti Polsku, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 30. května

2006, stížnost č. 38184/03, § 48 - § 59 - k tomu srov. Nejvyšší správní soud, rozsudek sp. zn. 5 Afs 9/2008 – 328).

Evropský soud pro lidská práva soustavně vykládá ustanovení čl. 6 Úmluvy jako dopadající i na správní právo trestní. Jak uvedl například ve svém rozsudku ve věci Öztürk proti Německu, bylo by proti smyslu a účelu čl. 6 Úmluvy, který zaručuje „každému, kdo je obviněn z trestného činu,“ určitá základní práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby stát mohl z jeho působnosti vyjmout přestupky. Evropský soud pro lidská práva mimo jiné konstatoval, že v německém právu neexistuje „nepřekročitelná hranice“ mezi trestním právem a úpravou správních přestupků a zařazení deliktu podle vnitrostátního práva má tak jen relativní hodnotu. Vycházejí z povahy samotného deliktu a zvážení dalších okolností, soud nakonec považoval obecný charakter normy a preventivní i represivní účel sankce jako postačující důvod k tomu, aby byla spáchanému deliktu přiznána povaha trestní. Dále uvedl: „není podložena úvaha, že trestní obvinění ve smyslu Úmluvy zahrnuje nezbytně určitý stupeň závažnosti... bylo by v rozporu s předmětem a cílem článku 6 umožnit státu, aby odstranil z dosahu tohoto textu celou skupinu obvinění tím, že je bude kvalifikovat jako lehká“.<sup>48</sup>

V této souvislosti je vhodné zmínit, že zatímco anglické znění Úmluvy hovoří o „everyone charged with a criminal offence“, český překlad tento pojem převádí poněkud zavádějícím způsobem jako „každý, kdo je obviněn z trestného činu“. Nicméně původní anglický pojem má širší význam, jak v rozsudku ve věci Öztürk proti Německu uvádí Evropský soud pro lidská práva, a může být chápán jako termín zahrnující crimes, délits, i contraventions, tedy slovy české právní terminologie trestné činy i správní delikty.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Lauko proti Slovensku ze dne 2. září 1998, sv. 6, řeší situaci, kdy byl stěžovatel potrestán za přestupek narušování občanského soužití podle zákona č. 200/1990 Sb. pokutou a povinností uhradit náklady řízení. Stěžovatel neměl možnost nechat podle vnitrostátního zákonodárství přezkoumat rozhodnutí soudem a ústavní stížnost byla zamítnuta. Evropský soud pro lidská práva pak jednomyslně rozhodl, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy je na případ aplikovatelný a že byl porušen<sup>49</sup>.

Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že návrh je s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva plně v souladu, neboť obviněnému z přestupku zajišťuje základní práva související s právem na spravedlivý proces, a to především právo na soudní přezkoumání rozhodnutí správního orgánu a na projednání věci veřejně a bez zbytečných průtahů při respektování principu presumpce nevin.

Podstatný význam v oblasti správní odpovědnosti mají i **doporučení Rady Evropy**:

- Doporučení (91)1 Výboru ministrů Rady Evropy, týkající se správních sankcí. Zakotvuje 8 zásad ukládání administrativních sankcí a jejich odůvodnění. Jedná

---

<sup>48</sup> Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část. 7. vydání, str. 431.

<sup>49</sup> Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část. 7. vydání, str. 432.

se o zásadu legality (nikdo nesmí být potrestán jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon), zákaz retroaktivity (potrestat lze jen za jednání, které bylo trestné v době spáchání činu, a je-li pozdější zákon mírnější, posoudí se trestnost vždy podle nového zákona), zásadu ne bis in idem, zásadu přiměřené rychlosti řízení bez zbytečných průtahů, zásadu právní jistoty (správní trest lze uložit jen na základě konečného rozhodnutí), zásadu práva na obhajobu (osoba, která má být potrestána, musí být včas a předem seznámena s předmětem obvinění, aby si mohla připravit svoji obhajobu, obviněný a jeho zástupce musí být informováni o důkazech a obviněný musí mít možnost být slyšen před uložením sankce), zásadu, že důkazní břemeno nese stát, a konečně zásadu kontroly rozhodnutí o uložení sankce nezávislou a nestrannou jurisdikcí zřízenou zákonem.

- Rezoluce (77)31 Výboru ministrů Rady Evropy o ochraně jednotlivce ve vztahu k správním aktům. Obsahuje 5 základních zásad správního řízení (právo být slyšen, přístup k informacím, právní pomoc, odůvodnění správního aktu a poučení o odvolání).
- Doporučení č. R (80)2 Výboru ministrů Rady Evropy, týkající se správního uvážení (určitý stupeň volnosti rozhodování správního orgánu, umožňující tomuto orgánu v mezích zákona přijmout takové rozhodnutí, jaké shledá nejvhodnějším). Doporučuje členským státům, aby se v rámci svého práva a správní praxe nechaly vést i připojenými základními zásadami pro použití správní úvahy, jako jsou např. účelnost, zákaz diskriminace, objektivita, nestrannost, vyváženost a rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

Návrh upravuje základy odpovědnosti za přestupek i pro právnické osoby, a je proto v souladu s mezinárodními požadavky na zavedení trestní (trestně správní) odpovědnosti právnických osob.

Z doporučovaných správních trestů pro trestání právnických osob, které se v právních předpisech Evropské unie vyskytují (např. Druhý protokol k Evropské úmluvě o ochraně finančních zájmů ES (celexové č. 41997A0719(02) obsahuje katalog doporučovaných sankcí pro právnické osoby) jde zejména o tyto sankce:

- výrazné peněžní tresty,
- zbavení nároku na veřejné dávky a subvence,
- dočasné či trvalé vyloučení z komerčních aktivit,
- soudní dohled,
- zrušení právnické osoby.

Závěrem lze konstatovat, že závazky, které pro Českou republiku vyplývají z výše uvedených předpisů, a jež se týkají obecných podmínek odpovědnosti za porušení povinností stanovených normami správního práva, byly při přípravě navrhované úpravy respektovány. Navrhovaná úprava je tak s právem Evropské unie a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, plně slučitelná.



## **E) Hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty a zhodnocení korupčních rizik**

Hospodářský a finanční dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty je vyčíslen v bodě 3. 1. v části A, zejména může dojít k přesunu příjmů z pokut uložených v řízení o přestupcích v rámci rozpočtů územních samosprávných celků. Konkrétně k jistému přesunu příjmů z pokut plynoucích dosud obcím prvního a druhého stupně, ve prospěch obcí s rozšířenou působností, na které nová právní úprava přenesla věcnou příslušnost k projednání těchto přestupků.

Navrhovaná právní úprava je vzhledem k šíři postihovaných právních vztahů přiměřená a přináší sjednocení nyní roztříštěné úpravy správní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob spolu s úpravou specifického řízení k jejímu uplatnění, čímž dojde k zefektivnění postupu při projednávání přestupků. Navrhovanou právní úpravou nedochází k žádnému nárůstu kompetencí orgánů příslušných k projednání přestupků. Navrhovaná právní úprava nepřináší zásadní přesuny kompetencí mezi příslušnými správními orgány, přičemž přesun působnosti k projednání přestupků na obce s rozšířenou působností již fakticky proběhl nebo probíhá na základě uzavřených veřejnoprávních smluv. Návrh je v souladu s požadavkem na transparentní výkon veřejné správy (ve srovnání se současnou právní úpravou nevytváří překážky toku informací) a v řadě ustanovení se shoduje s dobrou praxí podle současné právní úpravy.