

Stručná informace o zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Dne 3. srpna 2016 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen pod č. 250 zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Spolu s ním byl ve Sbírce zákonů vyhlášen pod č. 251 zákon o některých přestupcích, který upravuje vybrané přestupky na různých úsecích veřejné správy. Oba tyto zákony nabudou účinnosti shodně dnem 1. července 2017. Ve stejný den nabude účinnosti též tzv. doprovodný zákon, který provádí nezbytné změny související s novou právní úpravou zhruba ve 250 zákonech, zejména provádí terminologické nahrazení pojmu správní delikt pojmem přestupek a odstraňuje duplicity a nežádoucí odchylky od nové obecné právní úpravy.

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon“) je vyústěním reformy přestupkového práva, na které Ministerstvo vnitra ve spolupráci s odbornou veřejností pracuje již více než deset let.

Tento materiál představuje stručné shrnutí nejvýznamnějších změn, které nový zákon přináší.

HMOTNĚPRÁVNÍ ČÁST

Pojem přestupek

Stěžejním přínosem zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je sjednocení právní úpravy odpovědnosti za správní delikty fyzických osob, právnických a podnikajících fyzických osob do jednoho právního předpisu. **Základním ideovým východiskem nového zákona je pak vytvoření jednotného pojmu přestupek zahrnujícího tyto správní delikty a úprava jednotného řízení o přestupku.**

Pojetí odpovědnosti za přestupek

Co se týče pojetí odpovědnosti za přestupek, zákon zde vychází ze stávajícího právního stavu, tedy **zachovává subjektivní odpovědnost fyzické osoby a objektivní odpovědnost právnické osoby s možností se jí při prokázání zákonem stanoveného liberačního důvodu zprostit.**

Pokud jde o odpovědnost fyzické osoby, **zákon rozšiřuje definici pachatele** též na fyzickou osobu, která úmyslně zosnovala nebo řídila spáchání přestupku (**organizátor**), vzbudila v jiném rozhodnutí spáchat přestupek (**návodce**), nebo umožnila nebo usnadnila jinému spáchání přestupku (**pomocník**). Tyto osoby odpovídají jako pachatel pouze tehdy, stanoví-li tak zákon. Taková úprava bude praktická například u hojně páchaných přestupků proti majetku. U fyzických osob se dále zavádí **postih pokusu přestupku**, a to rovněž u přestupků proti majetku.



U fyzické osoby je dále nově upravena **odpovědnost zákonného zástupce a opatrovníka**. Zákonný zástupce nebo opatrovník odpovídá pouze tam, kde zákon ke spáchání přestupku vyžaduje zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení pachatele. V oblasti správněprávní odpovědnosti se jedná typicky o případ deliktně nezpůsobilého (mladšího 15 let) vlastníka lesa, který les nabyl děděním. S vlastnictvím lesa je spjata celá řada povinností, které zákonný zástupce nebo opatrovník 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.

Jednání právnické osoby

Co se týče odpovědnosti právnické osoby, skutkovou podstatu přestupku právnické osoby fakticky naplní svým jednáním fyzická osoba, jejíž jednání se přičítá právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu. K tomu je vhodné dodat, že se nejedná o přičitatelnost ve smyslu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který vychází ze subjektivní odpovědnosti právnických osob. **Odpovědnost právnické osoby za přestupek bude i nadále objektivní**, resp. nebude se odvozovat od zaviněného jednání fyzických osob, jako je tomu u odpovědnosti právnické osoby za trestný čin. V tomto smyslu se tedy vychází ze stávajícího stavu.

Dále **zákon stanoví taxativní výčet fyzických osob, které se pro účely posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považují za osoby, jejichž jednání se právnické osobě přičítá**. Mezi fyzické osoby, jejichž jednání se přičítá právnické osobě, je zařazena též fyzická osoba, která plní úkoly právnické osoby nebo kterou právnická osoba používá při své činnosti, a fyzická osoba, která za právnickou osobu jednala, jestliže právnická osoba výsledku takového jednání využila. Vzniku odpovědnosti právnické osoby přitom nebrání, nepodaří-li se zjistit, která konkrétní fyzická osoba jednala protiprávně, byť pro vyvození správněprávní 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 za právnickou osobu konkrétně jednala). Zvláště je pak zdůrazněno, že správní orgán nemusí zjišťovat konkrétní fyzickou osobu, která za právnickou osobu jednala a tím založila odpovědnost za přestupek, jestliže je zjevné, že „jednala“ právnická osoba. Odpovědnost právnické osoby za přestupek nebude vylučovat, aby byla za přestupek odpovědná také fyzická osoba, která za osobu právnickou jednala, půjde-li o totéž protiprávní jednání.



Liberační důvody

Právnická nebo podnikající fyzická osoba se zproští odpovědnosti v případě, jestliže prokáže realizaci všech možných opatření, kterými sama zabezpečila splnění dotčené povinnosti. Jde však jen o opatření, která byla objektivně způsobilá provést (zejména zajištění dostatečné a pravidelné kontroly ze strany zaměstnavatele vůči svým zaměstnancům, různá preventivní opatření, ochrana majetku, úrovně řízení apod.). Pokud pro právnickou osobu nebylo při vynaložení veškerého úsilí možné, aby svoji povinnost splnila, správně-trestně odpovídat nebude.

Jednání podnikající fyzické osoby

Zákon, stejně jako je tomu nyní, upravuje **obdobnou úpravu odpovědnosti a trestání právnické a podnikající fyzické osoby** (se stanovenými výjimkami). To znamená, že i v případě podnikajících fyzických osob se bude i nadále jednat o objektivní odpovědnost s možností liberace. Pokud podnikající fyzická osoba přestane být podnikatelem, její odpovědnost za přestupek nezaniká a bude nadále odpovídat obdobně jako právnická osoba.

Spolupachatelství

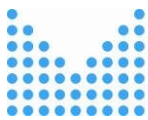
Výslovně se dále upravuje institut **spolupachatelství**, neboť obecně platí, že přestupek spáchaný v součinnosti s další osobou nebo dalšími osobami je pro společnost nebezpečnější (škodlivější) než jinak stejný přestupek spáchaný jediným pachatelem.

Odpovědnost právního nástupce

Upravuje se rovněž **odpovědnost právního nástupce právnické osoby**. Cílem tohoto institutu je zabránit, aby právnická osoba, která spáchá přestupek, unikla odpovědnosti například tím, že účelově dobrovolně zanikne a způsobí tak přechod práv a povinností na nový subjekt, svého právního nástupce, který by jinak nebylo možno za přestupek postihnout. Odpovědnost za přestupek přejde na právního nástupce právnické osoby vždy, pokud zákon nestanoví jinak.

Promlčecí doba a další instituty

Délka promlčecí doby bude odstupňována podle závažnosti přestupku. Pro přestupky méně závažné bude promlčecí doba činit **1 rok**, u závažnějších přestupků (za které hrozí pokuta s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč) bude činit **3 roky**. Do promlčecí doby se nebude započítávat doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení nebo soudní řízení správní. Promlčecí doba se přeruší oznámením o zahájení řízení o přestupku a též vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným. **Je však stanovena maximální délka promlčecí doby**



v případě jejího přerušení, která je omezena na 3 roky, u závažnějších přestupků na 5 let.

Zavedení institutu **přerušení promlčecí doby** reaguje na problémy současné úpravy, kdy po uplynutí jednorocní doby od spáchání přestupku již nelze přestupek projednat, přičemž v řadě případů je tato doba nedostatečná pro potrestání pachatele. Po jejím uplynutí nelze řízení o přestupku zahájit a v případě, že již bylo zahájeno, je třeba je zastavit. Nová právní úprava, která je postavena na obdobných principech jako promlčení trestněprávní odpovědnosti, tyto nedostatky odstraní. Přerušением promlčecí doby vydáním rozhodnutí o přestupku se pak zamezí tomu, aby promlčecí doba uplynula v rámci odvolacího řízení.

Hmotněprávní část zákona v neposlední řadě dále vymezuje **pojmy důležité pro praxi**, jakými jsou pokus přestupku, pokračování v přestupku, trvajících a hromadné přestupky, opomenutí, spolupachatelství, zvláštní subjekt přestupku, skutkový a právní omyl, apod. Zavádí též nové okolnosti vylučující protiprávnost, kterými jsou svolení poškozeného a přípustné riziko.

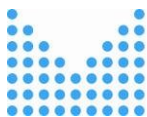
Správní tresty

Co se týče trestání přestupků, namísto pojmu „sankce“ užívá zákon pojmu „**správní trest**“, podrobněji upravuje pravidla pro ukládání správních trestů, upravuje přitěžující a polehčující okolnosti, upuštění (a podmíněné upuštění) od uložení správního trestu, mimořádné snížení výměry pokuty, ukládání správních trestů za více přestupků apod.

Zákon rovněž zavádí **správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku**. Jedním z účelů tohoto správního trestu je informovat veřejnost o nekalých obchodních praktikách právnických nebo podnikajících fyzických osob. Tento správní trest může být v případě právnických osob efektivní, jak to dokládá zkušenost zemí, kde je tento trest vůči právnickým osobám uplatňován (např. Francie). Vzhledem k tomu, že dobrá pověst je pro právníckou osobu značnou hodnotou, lze předpokládat, že hrozba tímto správním trestem bude mít na tyto osoby odstrašující účinek. Ze stejného důvodu je však správní trest značným zásahem do postavení právnícké osoby, a bude proto nutné dobře vážit jeho uplatnění v konkrétním případě. Správní trest zveřejnění rozhodnutí bude moci být uložen pouze za přestupky, u nichž to výslovně stanoví zákon.

Omezující opatření

Omezující opatření může nově spočívat v povinnosti zdržet se styku s určitou osobou nebo vymezeným okruhem osob, v podrobení se vhodnému programu pro zvládání agrese nebo násilného chování u přestupku vykazujícího zejména znaky užití násilí v rodině nebo partnerském vztahu; lze jej uložit, stanoví-li tak zákon, s účinky též mimo správní obvod správního orgánu, který je ukládá, a na dobu 1 roku.



PROCESNÍ ČÁST

Kvalifikace oprávněných úředních osob

Oprávněná úřední osoba bude muset mít vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Nebude-li mít takové vzdělání, bude muset mít vysokoškolské vzdělání alespoň v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a navíc prokázat odbornou způsobilost zkouškou složenou u Ministerstva vnitra. V zákoně je upraveno přechodné období do roku 2022 za účelem vytvoření dostatečného prostoru pro správní orgány, aby mohly výkon přestupkové agendy dostatečně personálně zajistit. **V přechodném období budou moci činnost oprávněné úřední osoby při projednávání přestupků vykonávat i osoby nesplňující kvalifikační požadavky stanovené tímto zákonem.** Dále je vymezena skupina úředních osob, u kterých se pro jejich věk (starší padesáti let) a zkušenosti s projednáváním přestupků (déle než deset let) nebude vyžadovat splnění výše popsaných kvalifikačních požadavků. I to umožní správním orgánům plynule přizpůsobit svůj aparát zvýšeným požadavkům na vzdělání úředních osob bez toho, aby bylo ohroženo projednávání přestupků z důvodů nedostatku odpovídající personální kapacity.

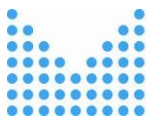
Požadavek na kvalifikaci oprávněné úřední osoby by měl přinést **výrazné zkvalitnění výkonu přestupkové agendy**. V souvislosti s reformou veřejné správy lze sledovat obecný trend vyšší odbornosti úředníků ve veřejné správě. Přes pozitivní vývoj v současnosti však u mnohých správních orgánů absentuje odpovídající personální zajištění přestupkové agendy (zejména v oblasti vzdělanosti a odbornosti úředníků), což má přímý dopad na kvalitu řízení.

Doručování

Co se týče doručování, za účelem zamezení procesním obstrukcím zákon upravuje odchylku od správního řádu spočívající v tom, že v případě, že se prokazatelně nebude dařit doručovat zmocněnci účastníka řízení, správní orgán nebude takovému zmocněnci doručovat veřejnou vyhláškou, resp. ustanovovat opatrovníka, nýbrž bude doručovat přímo zastoupenému účastníkovi řízení. Tato úprava bude dopadat pouze na **doručování zmocněnci**, neboť pouze v tomto případě jde o zastoupení na základě projevu vůle účastníka řízení a je tedy možné je ze strany účastníka řízení zneužívat k obstrukcím. Pravidlo se však bude vztahovat na všechny účastníky řízení.

Zajišťovací prostředky

Jedním ze zajišťovacích prostředků je **záruka za splnění povinností**, která může zefektivnit řízení o přestupku tím, že usnadní vymáhání povinností uložených v rozhodnutí o přestupku (typicky se bude jednat o zajištění pokuty) a zvýší právní jistotu účastníků řízení (v případě záruky směřující k možné náhradě škody nebo k vydání bezdůvodného obohacení), přičemž záruka bude zpravidla peněžitá, ale



může být též nepeněžitá. Dalším zajišťovacím prostředkem je **zákaz zrušení, zániku nebo přeměny obviněné právnické osoby**. Zákaz má zajistit nejen to, aby se ostatní účastníci řízení domohli svého práva (například poškozený nároku na náhradu škody nebo na vydání bezdůvodného obohacení), ale především naplnění principu legality, tedy že každý odhalený přestupek má být v souladu se zákonem „stíhán“ a potrestán.

Ústní jednání

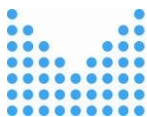
Ústní jednání bude v řízení o přestupku **fakultativní**. V některých případech však bude mít správní orgán povinnost ústní jednání nařídit. Ústní jednání tak bude muset být vždy nařízeno, jestliže bude obviněným mladistvá osoba nebo pokud bude nařízení ústního jednání nezbytné pro zjištění stavu věci. Ústní jednání bude muset být rovněž nařízeno v případě, kdy o to obviněný požádá a nařízení ústního jednání bude nezbytné k uplatnění jeho práv. Vzhledem k tomu, že **nařízení ústního jednání bude záviset na správním uvážení**, je z pohledu ochrany práv obviněného žádoucí, aby o jeho žádosti bylo vydáno formalizované rozhodnutí, proti kterému bude přípustný opravný prostředek. Tím se mimo jiné předejde tomu, aby případná pochybení vyšla najevo až v odvolacím řízení proti meritornímu rozhodnutí, případně v řízení před soudem, a v krajním případě byla důvodem pro jeho zrušení.

Výslech obviněného

S fakultativním ústním jednáním v řízení o přestupku souvisí skutečnost, že se nově zavádí další důkazní prostředek – výslech obviněného. **Výslech obviněného bude zásadně prováděn při ústním jednání**, neboť bude-li naplněn důvod pro výslech obviněného, bude tím naplněn i důvod pro nařízení ústního jednání a důkazy by měly být prováděny zejména při ústním jednání (naopak ne při každém nařízeném ústním jednání musí být nutně prováděn výslech obviněného). Z povahy věci půjde o nástroj v případech, kdy chce správní orgán zjistit informace relevantní pro řízení od obviněného. Výjimečně by však rovněž mohlo jít o prostředek vyjádření se obviněného k obvinění a řízení o tomto obvinění (například pokud by se obviněný domáhal svého výsledku za účelem prokázání vlastní nevinou).

Souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku

V neposlední řadě se mění koncepce dosavadních návrhových přestupků – nově půjde vždy o **řízení z moci úřední vedené se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku**. Podle současné právní úpravy musí správní orgán vést řízení o všech návrzích. Povinnou úhradou nákladů řízení jsou navrhovatelé tlačeni k tomu, aby v případě zastavení řízení využívali opravných prostředků a pokoušeli se rozhodnutí správního orgánu zvrátit. V další řadě působí potíže výklad v otázce právního postavení navrhovatele, zda je v řízení o návrhu rozhodováno o jeho subjektivním právu a od toho se odvíjejí další otázky. Souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku bude podmínkou pro zahájení řízení o přestupku nebo pro pokračování v takovém řízení. **Tato osoba proto není účastníkem řízení**, neboť



to bude zahajováno z moci úřední, souhlas není návrhem, jehož podání by mělo za následek zahájení řízení. **Jedná se tedy o osobu zúčastněnou na řízení** (obdobně jako zákonný zástupce mladistvého obviněného nebo opatrovník) s vybranými procesními právy. Tato práva mají osobě oprávněné dát souhlas se zahájením nebo pokračováním v řízení o přestupku umožnit kvalifikovaně posoudit, zda daný souhlas případně nevezme zpět, a také umožnit získání informací o řízení a skutkových zjištěních, které mohou být využitelné při vymáhání náhrady škody jiným způsobem než v řízení o náhradě škody, které je součástí řízení o přestupku.

Příkaz na místě a narovnání

Blokové řízení jako tradiční institut přestupkového práva se v zákoně nahrazuje vydáním příkazu na místě po vzoru § 150 odst. 5 správního řádu; tuto formu bude možné využít stejně jako stávající blokové řízení, tedy za přítomnosti a souhlasu osoby, které je ukládána povinnost. Napevno je (s ohledem na ustálenou judikaturu) určen okamžik nabytí právní moci příkazového bloku, který je svázán s podpisem obviněného, čímž se zvyšuje právní jistota a předvídatelnost práva.

Po vzoru trestního zákoníku se dále upravuje **narovnání** jako forma odklonu spočívající v dohodě mezi obviněným a poškozeným, kterou bude schvalovat správní orgán. Obviněný v takovém případě prohlásí, že přestupek spáchal, nahradí poškozenému škodu spáchanou přestupkem a složí na účet správního orgánu částku určenou na veřejně prospěšné účely.

Další instituty procesní úpravy

Je stanovena **zvláštní lhůta 60 dnů pro vydání rozhodnutí** o přestupku.

Úprava vztahu řízení o přestupku a trestního stíhání o totožném skutku – přezkumné řízení

Definují se procesní úkony v trestním řízení, které jsou překážkou pro postup správního orgánu podle tohoto zákona, a současně je upraven postup, kterým lze odstranit rozhodnutí o přestupku za situace, že by bránilo trestnímu řízení o totožném skutku.

Nástrojem ke zkvalitnění právní úpravy správního trestání bude vytváření **přehledu přestupků**, který by měl pomoci vytvořit obraz o správním trestání na jednotlivých úsecích veřejné správy. Kvantitativní údaje o výkonu této agendy budou moci posloužit nejen při kontrole kvality jejího výkonu (například velké množství odložených věcí nebo zrušovacích rozhodnutí o odvolání bude signalizovat problém v dané agendě nebo u příslušného správního orgánu), ale budou i podkladem pro změny právní úpravy (některé kvantitativní ukazatele mohou například značit nesrozumitelnost nebo obtížnou aplikovatelnost skutkové podstaty, nesprávné nastavení hranic pokuty nebo jiného správního trestu nebo nadbytečnost skutkové podstaty apod.).