



Reforma správního trestání a odpovědnost za přestupky

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.
Lukas.Potesil@law.muni.cz



Správní trestání a správní právo trestní - pojmy

- **Správně právní odpovědnost** (využívají jiná odvětví, než SP – FP, PŽP, SocZab)* **odpovědnost za porušení norem správního práva** (jinými odvětvími – TP, OP)
- **SP trestní (soubor norem)** upravuje **správně právní odpovědnost**; stanovuje **následky (tj. odpovědnost)** za porušení právních norem (**správní delikt**) v oblasti veřejné správy; je realizováno tzv. **správními orgány**
- **správně právní odpovědnost je odpovědností za SPRÁVNÍ DELIKTY** (předpokladem je správní delikt),
- oprávnění veřejné správy (správních orgánů) trestat – **odrazem je SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ**
- **System správních deliktů a správního trestání (viz dále)**

Koncepční otázka na úvod (pro zákonodárce), aneb správní trestání je více výkon:

- a) **veřejné správy** - specifická trestní pravomoc pro podmínky a potřeby veřejné správy, realizovaná správními orgány, nebo
- b) **trestního oprávnění** - trestání je z řady důvodů – objektivních (rychlost, specializace a blízkost k řešené problematice, ...) či subjektivních (statistiky, tradice, ...) - místo soudů svěřeno veřejné správě a správním orgánům?

- **NSS** (sp. zn. 6 A 126/2002, 461/2005 Sb. NSS) *„také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy.“*
- **NSS** (sp. zn. 8 Afs 17/2007, 1338/2007 Sb. NSS) *„trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů.“*
- **NSS** (sp. zn. 7 Afs 27/2008) *„kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty ...“*

Reforma, nebo rekodifikace?

■ 1. 7. 2017

1. **Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich - „(nový) přestupkový zákon“**
2. **Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích**
3. **Zákon č. 183/2017 Sb., – „změnový zákon“**
4. **Zásady tvorby právní úpravy přestupků**
5. **Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání**

Použití (nejen) nové právní úpravy

Hmotně právní problematika	Procesně právní problematika
1) Zákon č. 251/2016 Sb., nebo jiný zvláštní zákon (skutková podstata, správní trest, event. lhůty,...)	1) zvláštní zákon (věcná příslušnost, event. lhůty)
2) Zákon č. 250/2016 Sb.	2) Zákon č. 250/2016 Sb.
3) Analogie s TZ, zásady, ...	3) Správní řád č. 500/2004 Sb. (§ 1 odst. 2)
	4) Analogie s TŘ, zásady, ...

Systematika nového přestupkového zákona

- **Odpovědnost za přestupky** (hmotněprávní problematika, část I., II. a IV.)
- **Řízení o nich** (procesní problematika, část III. a IV.)

- **114 ustanovení a 4 části**
- **I. část** (obecná ustanovení, § 1 až 4)
- **II. část** (základy odpovědnosti za přestupek, § 5 až 59)
- **III. část** (řízení o přestupcích, § 60 až 102)
- **IV. část** (společná, přechodná a závěrečná ustanovení, § 103 až 114)

Systematika nového přestupkového zákona

- **Část první:**
- § 1 – předmět úpravy, **hmotněprávní a procesní úprava**, *lex generalis* (a současně *lex specialis* vůči správnímu řádu)
- § 2 – **časová působnost, zákaz retroaktivity a přípustnost retroaktivity ve prospěch pachatele** (pozdější právní úprava komplexně)
- § 3 - **územní působnost**
- § 4 – **osobní působnost**, tzv. **jednání, které má znaky přestupku** (řešení v odstavci 6 a 7 – lze projednat), územní samosprávné celky, stát a veřejnoprávní korporace nejsou vyňati z působnosti, lze je trestat

Systematika nového přestupkového zákona

■ Část druhá:

- **společná ustanovení pro všechny přestupky a pachatele, § 5 až 12** (pojem, pokus, pokračování, trvajících, hromadný, spolupachatel)
- **pro fyzické osoby, § 13 až 19** (organizátor, návodce a pomocník, zavinění, omyl skutkový a právní, věk a přičetnost)
- **pro právnické osoby, § 20 až 21** (přičitatelnost, obecný liberační důvod, trvání odpovědnosti i po ukončení podnikání)
- **pro podnikající fyzické osoby, § 22 a 23** (přičitatelnost, obecný liberační důvod)
- **Zánik odpovědnosti a odpovědnost právního nástupce § 29 až 34** (prekluze označena jako promlčení?, stavění a přerušení promlčecí doby, lhůty 1, resp. 3 roky; přechod na právního nástupce u PO a podnikajících FO)

Systematika nového přestupkového zákona

- **Část druhá:**
 - **Správní tresty**, § 35 až 50 (druhy: napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci, zveřejnění rozhodnutí o přestupku; určení druhu a výměry, kritéria – blíže rozvedena; souběh a trestání, absorpční zásada; podmíněné upuštění; upuštění; mimořádné snížení výměry pokuty – lze i v přídech, kdy zákon stanoví, že nelze upustit a musí být uložena?)
 - **Ochranná opatření**, § 51 až 54 (omezující opatření a zabránění věci)
 - **Mladiství**, § 55 až 59

Systematika nového přestupkového zákona

■ Část třetí:

- **Příslušnost**, § 60 až 64 (ObÚRP, přestupkové komise, zvláštní případ tzv. systémové podjatosti v § 63);
- **Doručování**, § 66 a 67 (lze veřejnou vyhláškou a přímo účastníkovi pro případ mj. obstrukce zmocněnců)
- **Účastníci řízení**, § 68 až 72 (obviněný, poškozený a vlastník věci; § 71 **osoba přímo postižená spácháním přestupku**)
- **Postup před zahájením řízení**, § 73 až 76 (součinnost, oznamování a odložení věci)
- **Průběh řízení**, § 77 až 87 (zahájení – oznámení, náležitosti; § 80 ústní jednání – na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; dokazování, záruka za splnění povinnosti, přeměny PO; zastavení řízení, narovnání)
- **Zvláštní druhy řízení**, § 88 až 92 (společné řízení, NŠ a BO, příkaz, příkaz na místě, příkazový blok)

Systematika nového přestupkového zákona

- **Část třetí:**
 - **Rozhodnutí o přestupku**, § 93 až 94 (náležitosti výrokové části, lhůta 60 dnů pro vydání rozhodnutí, nelze-li bezodkladně)
 - **Náklady řízení**, § 95 (paušální částka)
 - **Řízení o odvolání**, § 96 až 98 (není koncentrace řízení, zákaz reformace in peius, beneficium cohesionis)
 - **Zvláštní postupy po právní moci**, § 99 až 102 (nové rozhodnutí – upuštění od výkonu zbytku správního trestu, přezkumné řízení, přezkum příkazu na místě, přechod úhrady pokuty na právního nástupce)

Systematika nového přestupkového zákona

■ Část čtvrtá:

- **Výkon působnosti**, § 103 (přenesená působnost)
- **Amnestie**, § 104 (prezident republiky)
- **Veřejnoprávní smlouvy**, § 105
- **Evidence přestupků**, § 106 až 108 (Rejstřík trestů, námitkové řízení)
- **Přehled přestupků**, § 110 (statistiky)
- **Požadavky na oprávněnou úřední osobu**, § 111 (do 31. 12. 2022 i jiné osoby, poté osoby starší 50 let s praxí 10 let)
- **Přechodná ustanovení**, § 112
- **Zrušovací ustanovení**, § 113
- **Účinnost**, § 114

Představení hlavních změn

- Z hlediska účelu, kterým je **sjednocení** (ne však úplné) obecné **právní úpravy** správního trestání
 1. Pro oblast „původních přestupků“
 2. Pro oblast původních jiných správních deliktů fyzické osoby, právnické osoby a podnikající fyzické osoby – „zcela nové“, **první hmotněprávní a procesní úprava**
 3. Vztah ke správnímu řádu **a) Co je výlučně ve SpŘ, b) *Lex generalis a lex specialis*, c) Co je výlučně v zákoně č. 250/2016 Sb.**

Představení hlavních změn

Hmotněprávní problematika:

- **Sjednocení právní úpravy odpovědnosti za přešupek u fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob (se zřetelem na jejich odlišnosti)**
- **Některá ustanovení jsou aplikovatelná pouze v návaznosti na zvláštní zákon** (např. pokus; organizátor, návodce a pomocník; zveřejnění rozhodnutí o přešupku; osoba přímo postižená spácháním přešupku)
- **Kombinace subjektivní (x omyl skutkový a právní v § 16 a 17) a objektivní odpovědnosti** (s obecným liberačním důvodem v § 21 a 23)
- **Jednání mající znaky přešupku** – reakce na problémy v praxi (§ 4)
- **Zavedení trestnosti pokusu** (podle zvláštního zákona)

Představení hlavních změn

Hmotněprávní problematika:

- **Pokračování v přestupku, trvajícím přestupek, hromadný přestupek (§ 7 až 9)**
- **Spolupachatel (§ 11)**
- **Omyl skutkový (§ 16) a právní (§ 17)**
- **Rozšíření okruhu okolností vylučujících protiprávnost (§ 24 až 28)**
- **Správní tresty (ne sankce)**
- **Prvky asperace (§ 41 odst. 2)**
- **Podmíněné upuštění od uložení správního trestu (§ 42)**
- **Mimořádné snížení výměry pokuty (§ 44)**
- **Zveřejnění rozhodnutí o přestupku (§ 50, podle zvláštního zákona)**

Představení hlavních změn

- **Procesní problematika:**
- **Vyloučení z projednávání a rozhodování věci (§ 63)**
- **Doručování (§ 66 a 67)**
- **Osoba přímo postižená spácháním přestupku (§ 71 a 79, podle zvláštního zákona)**
- **Zahájení řízení ex offo (§ 78)**
- **Ústní jednání (§ 80) a role obviněného při něm, včetně výslechu obviněného (§ 82)**
- **Zrušení, zánik a přeměna právnické osoby (§ 84)**
- **Přerušování řízení při podání kasační stížnosti (§ 85 odst. 1)**

Představení hlavních změn

- **Procesní problematika:**
- **Narovnání (§ 87)**
- **Příkaz, příkaz na místě a příkazový blok (§ 90 až 92, i na mladistvé)**
- **Náležitosti výrokové části rozhodnutí o přestupku (§ 93)**
- **Lhůta pro vydání rozhodnutí (§ 94)**
- **Náklady řízení (§ 95) a vyhláška č. 520/2005 Sb.**
- **Přezkumné řízení, přezkum příkazu na místě (§ 100 a 101)**

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Legislativní proces:

- zákony č. **250/2016 Sb.** a **251/2016 Sb.** publikovány 3. 8. 2016 x změnový zákon projednáván samostatně
 1. Předloženo 5. 10. 2016, PSP **schváleno** 7. 4. 2017
 2. Senát 31. 5. 2017 **neprojednal** nebo k němu **nepřijal usnesení**
 3. **doručeno** prezidentovi k podepsání 9. 6. 2017
 4. **vyhlášen** 28. 6. 2017 ve Sbírce zákonů v částce 66
 5. **účinnost** 1. 7. 2017

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Obsah:

- 188 stránek
- Součástí je mj. „větší novela“ správního řádu (zčásti související se rekodifikací, ve zbytku „problematická“)
- Změna 251 zákonů, 2249 změnových bodů

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Obsah:

- 1. Přeměna jiných správních deliktů na přestupky** (x nepřímá novela/fikce v § 112/1 PřesZ)
- 2. Zrušení zvláštních lhůt** (nepřímá novela/fikce v § 112/1 PřesZ)
- 3. Zrušení blokového řízení** (nepřímá novela/fikce v § 112/6 PřesZ)
- 4. Změna terminologie** „lze uložit“ a „trest“
- 5. Přesunutí některých skutkových podstat** ze zákona č. 200/1990 Sb., do zvláštních zákonů
- 6. Výjimky z obecné právní úpravy**, neboť jde o *lex posterior* v rámci *lex specialis*

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Obsah:

- Zavedení trestnosti pokusu přestupku
- od uložení správního trestu nelze upustit (x mimořádné snížení výměry pokuty vyloučeno není)
- Zveřejnění rozhodnutí o přestupku (kupř. v oblasti duševního vlastnictví)
- Zvláštní délka promlčecí doby (2/5, 4/7, 5/8, 5/10, 6/10)
- Osoba přímo postižená spácháním přestupku
- Lhůta pro vydání rozhodnutí (RRTV 270 dnů); ČNB ex lege zveřejňuje rozhodnutí na internetových stránkách
- Návodce, pomocník, organizátor

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Obsah:

- **Kdy nelze vydat příkaz na místě**
- **Zneužití stejnokroje (PCŘ, vojáka 3.000 x celní správy 5.000)**
- **Recidiva – dvojnásobek pokuty (např. 46/2000 Sb., 122/2000 Sb.)**
- **Zavedení materiálního znaku jako důvodu k odložení věci? (např. 582/1991 Sb., 589/1992 Sb., 6/1993 Sb.)**
- **Naplnění materiálního znaku prostřednictvím znaků formálních (134/2016 Sb.)**
- **Násobky pokut od výše spotřební daně (307/2013 Sb.)**

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Obsah:

- **Objektivní odpovědnost provozovatele vozidla**
- **Požadavky na oprávněné úřední osoby – výjimky ÚOHS**
- **Zvláštní důvod k upuštění od uložení správního trestu (254/2001 Sb.)**
- **Specifické důvody pro určení druhu a výměry správního trestu**

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Novela správního řádu

A) nesouvisející:

- tzv. hybridní pošta;
- utajované informace – vedení spisu, nahlížení do spisu, seznámení s podklady, odůvodnění, rozklad,
- nicotnost rozhodnutí,
- nedostatek náležité omluvy pro pořádkovou pokutu

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Novela správního řádu

B) Související

- § 51 odst. 4 – protokol o kontrole jako podklad, **neprovádí se dokazování**
- § 150 odst. 1 – **není-li vydání příkazu prvním úkonem v řízení, nemusí příkaz obsahovat odůvodnění?**
- § 150 odst. 3 - **vyrozumění o opožděném či nepřípustném odporu, který nemá účinky odporu**
- § 150 odst. 4 – **nemožnost uložit náklady řízení, pokud je vydání příkazu prvním úkonem v řízení**
- § 150 odst. 5 – **nepřípustnost podání odporu proti příkazu vydanému na místě**

Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích

Novela soudního řádu správního

A. Nesouvisející: Utajované informace (nahlížení do spisu)

B. Související:

- § 31 odst. 2 – samosoudce pro přestupky s horní hranicí do 100.000 Kč + přechodné ustanovení

? Když není horní hranice vyjádřena částkou?

? Pořádkové delikty nadále senát, byť horní hranice je často 50.000 Kč

(nové) výzvy pro judikaturu?

Trvající:

- **Vztah správního a soudního trestání** (do doby totožnosti právní úpravy, resp. zániku jedné z nich 😊)
- **Požadavky na přezkoumatelnost a náležité odůvodnění** jednotlivých postupů a jejich řešení (kupř. okolnosti pro uložení správních trestů, § 80 ústní jednání, zákazy podle § 84)

Nové:

- **Omyly**
- **Přičitatelnost, resp. souběh postihu PO a FO** (§ 20 odst. 7)
- **Mimořádné snížení výměry pokuty** (§ 44 – jen pokuta?)
- **Zvláštní důvod vyloučení** (§ 63, zjišťování a analogie s § 4 odst. 6)
- **Osoba přímo postižená spácháním přestupku** (je svědek?, její postavení, práva a povinnosti v řízení – např. zastoupení a závěr č. 160 PSMV)

(nové) výzvy pro judikaturu?

Nové:

- **Ústní jednání** – **samostatný soudní přezkum** rozhodnutí (o zamítnutí žádosti obviněného o nařízení ÚJ), nebo **kompetenční výluka** [§ 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a vedení řízení] a soudní ochrana *ex post* a celkově?
- **Zákazy podle § 84** – soukromoprávní, nebo veřejnoprávní povaha rozhodnutí; samostatné rozhodnutí, nebo až při rozhodnutí celkovém/konečném [§ 71 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a vedení řízení]; zásahová žaloba?
- **Po 1. 1. 2023 řízení vedla a rozhodnutí vydala jiná úřední osoba, než oprávněná**
- **Zahlazení** – **nezbytná role výslovné právní úpravy**
- **Přezkoumání přestupku soudem** (původně § 83 200/1990 Sb. a odklad vykonatelnosti) – nyní plně **dle SŘS** (tj. žádost o odkladný účinek, odůvodnění a soudní poplatek)