

Věra Ondračková

Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky

Ve svém článku bych se ráda věnovala připravované nové právní úpravě odpovědnosti za přestupky, a to zejména v návaznosti na věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích),¹⁾ který byl schválen usnesením vlády č. 229 ze dne 3. dubna 2013.²⁾ Ačkoli věcný záměr obsahuje též zkrácený název zákona v závorce: „zákon o přestupcích“, nyní s použitím zkráceného názvu zákona nepočítáme. Souvisí to jak s odlišením od nyní platného zákona o přestupcích, tak zejména s tím, že při projednávání materiálu v Legislativní radě vlády byla doporučena příprava samostatného „zákona o některých přestupcích“, který bude obsahovat skutkové podstaty zbytkových přestupků, které nelze zařadit do jiného zákona. Názvy obou zákonů by pak mohly být zaměňovány a na rozdíl od platného zákona o přestupcích nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich skutkové podstaty přestupků obsahovat nebude. V článku nejde o vyčerpávající přehled obsahu připravované právní úpravy. Budu se věnovat těm bodům věcného záměru, které byly zvláště široce diskutovány nebo které přinášejí novinky, pokud jde o srovnání s dnešním právním stavem. Zmíním se i o řešeních, která nakonec součástí věcného záměru nebyla, nebo byla odmítnuta v průběhu jeho projednávání.

1. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Pojem přestupku

Podle věcného záměru má být přestupkem společensky škodlivé protiprávní jednání, které je v zákoně za přestupek výslovně označeno, nejde-li o trestný čin (bod 2.4.3.1 věcného záměru). Pojem přestupek bude nově zahrnovat jak přestupky v dnešním slova smyslu, tak i veškeré tzv. jiné správní delikty, jejichž skutkové podstaty jsou dnes obsaženy v celé řadě zákonů v oblasti správního práva. Nová

¹⁾ Věcný záměr lze nalézt v knihovně připravované legislativy na internetových stránkách vlády ČR. Viz <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK8ZUC5Q11>.

²⁾ Citované usnesení vlády sice schválilo věcný záměr, ale neobsahuje konkrétně termínovaný úkol ke zpracování paragrafového znění zákona, a to proto, že vláda už nepovažovala za reálné, že by návrh byl hotov do závěru jejího funkčního období – ponechala tedy otázku zpracování návrhu zákona na nové vládě. Paragrafové znění zákona se v současné době na pracovní úrovni připravuje.

právní úprava přinese tedy zásadní změnu právě pro tzv. jiné správní delikty, neboť ty dnes na rozdíl od přestupků postrádají vlastní obecnou úpravu základů odpovědnosti, zásad ukládání trestů, i adekvátní procesní úpravu, která by odpovídala sankčnímu charakteru řízení o správních deliktech. Řízení o správních deliktech se řídí správním řádem³⁾ zpravidla bez jakýchkoli procesních odchylek. To vede v praxi k tomu, že v řadě případů se chybějící instituty v řízení o správních deliktech doplňují výkladem a judikaturou např. za použití analogie s přestupkovým právem nebo s trestněprávními principy – blíže k tomu viz bod 1.2 věcného záměru.

Věcný záměr počítá s tzv. materiálním pojetím přestupku – má jít o společensky škodlivé jednání, resp. pojetím materiálně-formálním, neboť zároveň má jít o jednání, které bude za přestupek zákonem výslovně označeno. K materiálnímu pojetí přestupku jsme se přiklonili mimo jiné proto, že v oblasti správního trestání se lze ve zvýšené míře setkat s bagatelním porušováním práva, které sice může odpovídat formálním znakům skutkové podstaty některého z deliktů, ale jeho stíhání by bylo vzhledem k jeho významu neadekvátní. To je dáno mimo jiné i dnešním stavem v oblasti skutkových podstat správních deliktů, jimiž zákonodárce příliš nešetří a v jednotlivých zákonech se nezdá projevuje snaha postihnout porušení 100% tam obsažených povinností prostřednictvím formulace skutkové podstaty deliktu. V souvislosti s materiálním pojetím je dále možné upozornit i na současnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která i pro jiné správní delikty dovozuje nutnost, aby byla naplněna materiální stránka deliktu, tedy aby šlo o jednání společensky nebezpečné, ačkoli tento znak neplyne přímo ze zákonné úpravy.⁴⁾

Založení odpovědnosti za přestupek

Pro nepodnikající fyzické osoby bude odpovědnost založena na zavinění; půjde tedy o subjektivní odpovědnost, stejně jak je tomu u odpovědnosti podle platného zákona o přestupcích. Odpovědnost podnikající fyzické osoby bude sledovat režim odpovědnosti právnických osob.

Vznik odpovědnosti právnické osoby za přestupek je ve věcném záměru upraven ve dvou variantách, přičemž v průběhu přípravy věcného záměru v něm byla obsažena ještě varianta třetí (blíže viz bod 2.4.3 věcného záměru).

Varianta I vychází u právnických osob ze stejného principu odpovědnosti, který platí dnes pro jiné správní delikty právnických osob. Jde o původní, tj. neodvozenou, a zároveň objektivní odpovědnost právnické osoby, tedy odpovědnost bez ohledu na zavinění s možností liberace. Právnická osoba se může odpověd-

³⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁾ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007-135 a č. j. 7 Afs 27/2008-46.

nosti za přestupek zprostit, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno spravedlivě požadovat, aby k přestupku nedošlo. Tuto variantu podpořila jak naprostá většina připomínkových míst v meziresortním připomínkovém řízení, tak Legislativní rada vlády; návrh paragrafového znění zákona tedy bude vycházet z této varianty.

Varianta II ve věcném záměru vychází z presumované subjektivní odpovědnosti právnické osoby s možností vyvinění. Podle této varianty právnická osoba jedná zaviněně, nevynaložila-li veškeré úsilí, které lze na ní spravedlivě požadovat, aby zamezila nebo odvrátila porušení právní povinnosti. Aplikace této varianty by v praxi nebyla příliš rozdílná od varianty I s tím, že pokud jde o možnost vyvinění, je zde více zdůrazněn subjektivní prvek na straně právnické osoby (srov. vyjádření „lze na ní spravedlivě požadovat...“). Právnická osoba by tedy jako důvod vyvinění mohla uplatňovat i skutečnosti subjektivního charakteru, související s jejími poměry. Pro obě varianty je nicméně společné, že důkazní břemeno ohledně liberace, resp. vyvinění leží na obviněné právnické osobě.

Třetí varianta, kterou chci zmínit, byla původně obsažena jako varianta II ve znění věcného záměru, které bylo rozesláno do meziresortního připomínkového řízení. Šlo o úpravu, která do značné míry kopírovala princip tzv. přičitatelnosti podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.⁵⁾ Šlo tedy o odpovědnost právnické osoby, která se odvozovala od jednání vymezených fyzických osob, které se dalo přičíst právnické osobě. Pro zavedení tohoto typu vzniku odpovědnosti se zasazovaly hlasy zdůrazňující vhodnost jednotnosti právního řádu, tedy toho, že jak v trestním právu, tak v právu správním by právnické osoby odpovídaly za své trestné jednání na základě stejných principů. Ukázalo se však, že při aplikaci na všechny přestupky podle věcného záměru by tato úprava pravděpodobně přinesla více obtíží jak v legislativním ztvárnění jednotlivých ustanovení zákona, tak při praktickém posuzování odpovědnosti, než je tomu v oblasti trestní odpovědnosti právnických osob, která zahrnuje pouze taxativně vyjmenované trestné činy. Kamenem úrazu v připomínkovém řízení se ukázalo být zejména obrácení důkazního břemene při dokazování skutečností rozhodných pro vznik odpovědnosti, neboť v tomto případě by zavinění právnické osoby musel prokazovat správní orgán.⁶⁾

Zánik odpovědnosti uplynutím promlčecí doby

Jedním z možných důvodů zániku odpovědnosti podle věcného záměru je uplynutí promlčecí doby. Stanovení délky promlčecí doby bylo jedním z bodů, na kterých se při přípravě věcného záměru hledala velmi těžko shoda. Zčásti to

⁵⁾ Srov. zejm. § 8 zákona č. 418/2011 Sb.

⁶⁾ Tato varianta byla v připomínkovém řízení třiadvaceti připomínkovými místy odmítnuta, a pouze dvěma doporučena.

souvisí s obrovským rozptylem závažnosti budoucích přestupků, od téměř bagatelních jednání až po závažné činy, za které lze uložit několikamiliónové pokuty. Dále zatímco některé druhy přestupků vycházejí najevo (jsou odhaleny) zpravidla okamžitě po jejich spáchání, u jiných, zejména z oblasti dnešních jiných správních deliktů, dochází k jejich odhalení typicky až při provádění kontrolní činnosti, která může probíhat i po delší době po dokonání činu. V zákonech obsahujících skutkové podstaty jiných správních deliktů je dnes úprava promlčecí doby dosti roztržštěná – lze nalézt jednoleté, dvouleté, tříleté i pětileté lhůty a také různé kombinace subjektivních a objektivních lhůt.

Věcný záměr upravil nakonec dvě promlčecí doby: jednoletou a tříletou, která se má uplatnit u zvláště závažných přestupků. Za zvláště závažný přestupek považuje věcný záměr přestupek, za který zákon stanoví pokutu v mezích sazby, jejíž horní hranice je alespoň 500 000 Kč, nebo který je za zvláště závažný označen v jiném zákoně. Ačkoli Legislativní rada vlády odmítla dělení přestupků na „obyčejné“ a zvláště závažné, v této chvíli předpokládáme, že pro účely určení délky promlčecí doby bude v zákoně zachováno kritérium horní hranice sazby pokuty 500 000 Kč.

Věcný záměr obsahuje úpravu stavení promlčecí doby obdobně, jako je tomu v platném zákoně o přestupcích. Do promlčecí doby se tedy nezapočítá doba, po kterou se pro totéž jednání vedlo trestní řízení nebo soudní řízení správní.

Novinkou, která má částečně čelit dnešním problémům s promlčením velkého množství přestupků, má být přerušení promlčecí doby. Promlčecí doba se přeruší zahájením řízení o přestupku a také vydáním rozhodnutí o přestupku; okamžikem přerušení promlčecí doby začne běžet promlčecí doba znovu. Tuto úpravu lze srovnat s principiálně podobným ustanovením § 34 odst. 4 a 5 trestního zákóníku.⁷⁾

Správní tresty

Při přípravě věcného záměru bylo, pokud jde o správní tresty, diskutováno mimo jiné i jejich vhodné označení. Původně navrhované „sankce“ byly kritizovány pro možný širší význam pojmu, než pouze sankce ukládané za přestupky;

⁷⁾ „Promlčecí doba se přerušuje

a) zahájením trestního stíhání pro trestný čin, o jehož promlčení jde, jakož i po něm následujícím vzetím do vazby, vydáním příkazu k zatčení, podáním žádosti o zajištění vyžádání osoby z cizího státu, vydáním evropského zatýkacího rozkazu, podáním obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, návrhu na potrestání, vyhlášením odsuzujícího rozsudku pro tento trestný čin nebo doručením trestního příkazu pro takový trestný čin obviněnému, nebo

b) spáchal-li pachatel v promlčecí době trestný čin nový, na který trestní zákon stanoví trest stejný nebo přísnější.

Přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová.“

„tresty“ byly odmítnuty pro možnou zaměnitelnost s tresty ukládanými v režimu trestního práva. Nakonec zvolené „správní tresty“ považujeme již za významově přesné a vyhovující označení.

Navrhovanými druhy správních trestů jsou: Napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty anebo náhradní hodnoty, zveřejnění rozhodnutí o přestupku, zákaz plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži, a konečně zákaz přijímat veřejnoprávní dotace a subvence. Ačkoli tento katalog trestů byl vládou ve věcném záměru schválen, domnívám se, že v rámci přípravy paragrafového znění návrhu zákona může dojít ještě k jeho úpravám. Problematické může být zařazení napomenutí, jehož význam je již dnes sporný a které si může v nové právní úpravě konkurovat např. s možností upustit od uložení správního trestu. Otázkou je dále vhodnost zařazení zákazu plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži a zákazu přijímat veřejnoprávní dotace a subvence do obecné úpravy odpovědnosti za přestupky. Tyto druhy správních trestů byly do katalogu zařazeny po vzoru zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ale v oblasti správního trestání nebude zřejmě možná jejich aplikace na určitou obecně vymezenou množinu přestupků, ale spíše jen na konkrétní skutkové podstaty vymezené zvláštními zákony.

Řízení o přestupcích a věcná příslušnost

Právní úprava řízení o přestupcích bude založena na podpůrném použití správního řádu. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich tedy upraví pouze nezbytné odchylky od správního řádu, v souladu s usnesením vlády č. 450 z 20. dubna 2009, jímž byla schválena Koncepce budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek. Citované usnesení vlády mimo jiné ukládá členům vlády předkládat vládě legislativní návrhy obsahující odchylky od správního řádu jen v odůvodněných případech. Kapitoly o řízení ve věcném záměru je tedy nutno číst a posuzovat s vědomím, že jde o popis odlišností od obecné úpravy ve správním řádu.

Při projednávání věcného záměru vzbudil pozornost záměr, aby v případě obcí byla věcná příslušnost k projednávání přestupků založena až u obcí s rozšířenou působností (obcí tzv. třetího typu), nikoli už u obcí se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti. Jde o dlouhodobý záměr Ministerstva vnitra, který vyplývá ze zkušeností se způsobem, jakým je přestupková agenda vykonávána obcemi v současné době. Ve značném procentu případů obce základního typu nejsou schopny efektivně zajišťovat přenesenou působnost v oblasti přestupků na potřebné úrovni a přenášejí její výkon veřejnoprávními smlouvami na větší obce. Podle údajů, které získalo Ministerstvo vnitra za rok 2011, vykonávalo přestupkovou agendu na úrovni obcí prvního stupně pouze asi 25 % těchto obcí. I malé obce,

kteří samy vykonávají přestupkovou agendu, mají např. znatelně horší poměr nákladů řízení a vybraných pokut oproti obcím druhého a třetího typu. Situace je včetně dopadů přenesení věcné příslušnosti na obce s rozšířenou působností podrobně rozebrána v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA) ve věcném záměru. Věcný záměr byl v tomto bodě ovšem předložen vládě s rozpořem se Svazem měst a obcí České republiky a s Pardubickým krajem. Na jednání vlády pak bylo rozhodnuto, že přenesení příslušnosti na obce s rozšířenou působností nemá být provedeno.

Bezplatná právní pomoc

V rámci úpravy práv obviněného bylo jako s variantní možností počítáno za určitých podmínek s bezplatnou právní pomocí v případě tzv. zvláště závažných přestupků.⁸⁾ Podmínkami by bylo, že obviněný nemá dostatečné prostředky, aby si hradil náklady obhajoby, a dále že to je potřebné k ochraně jeho práv. Na žádost obviněného by mu správní orgán určil advokáta; náklady obhajoby by pak zcela nebo zčásti hradil stát (viz bod 2.5.6 věcného záměru). S možností bezplatné právní pomoci však nesouhlasila Legislativní rada vlády.

Další instituty řízení o přestupcích

V průběhu své přípravy věcný záměr obsahoval zvýšený požadavek na vzdělání oprávněných úředních osob vedoucích řízení; tyto osoby měly mít vysokoškolské právnické vzdělání. Tento požadavek však nenašel pochopení v meziresortním připomínkovém řízení a nakonec nebyl ve věcném záměru předloženém vládě obsažen.

Z novinek v řízení o přestupcích bych ještě ráda zmínila ustanovení o dokazování, podle kterého budou mít účastníci řízení a osoby zúčastněné na řízení právo klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům, a jako nový důkazní prostředek bude zaveden důkaz výpovědi obviněného (viz bod 2.5.14 věcného záměru).

Jako možnost odklonu v přestupkovém řízení počítá věcný záměr s institutem narovnání, který byl inspirován trestním právem (bod 2.5.17 věcného záměru).

Otázkou, která pravděpodobně není věcným záměrem řešena vyčerpávajícím způsobem, je možný střet trestního řízení s vydaným rozhodnutím o přestupku. V rámci úpravy nového rozhodnutí se počítá se tím, že pokud byl pachatel přestupku za stejný skutek pravomocně odsouzen soudem v trestním řízení nebo byl obžaloby zproštěn, případně došlo k odklonu, zruší správní orgán novým rozhodnutím pravomocné rozhodnutí o přestupku (bod 2.5.22 věcného záměru).

⁸⁾ Přestupek, za který zákon stanoví pokutu v mezích sazby, jejíž horní hranice je alespoň 500 000 Kč.

V praxi ovšem způsobuje problém situace, kdy orgány činné v trestním řízení dojdou k závěru, že byl spáchán trestný čin a zároveň zjistí, že ve věci již existuje pravomocné rozhodnutí o přestupku. Trestnímu stíhání pak brání překážka věci pravomocně rozhodnuté. Nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich bude muset upravit vhodný mechanismus řešení této situace, tedy jednak různé varianty řešení střetů správního řízení a trestního stíhání, např. formou přerušení jednoho z řízení, a jednak podmínky a prostředky, jakými bude možné pravomocné rozhodnutí o přestupku odstranit – např. možnost provedení přezkumného řízení nebo rozhodnutí o obnově řízení na základě podnětu orgánu činného v trestním řízení.

Evidence přestupků

Zavedení evidence některých přestupků je úkol, který byl uložen ministru vnitra ve spolupráci s ministrem spravedlnosti usnesením vlády č. 714 ze dne 3. října 2012. Projekt by měl být realizován jako novela nyní platného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a několika dalších zákonů s dřívější účinností, než bude mít celková reforma správního trestání, avšak v novém zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a v zákoně o některých přestupcích bude muset být následně také promítnut.

Myšlenka zavedení evidence přestupků má poměrně dlouhou historii, vznikla již v průběhu roku 1999 v rámci přípravy reformy správního trestání a správního řízení, kdy bylo usnesením vlády č. 125 ze dne 17. února 1999 uloženo ministru vnitra připravit legislativní předpoklady pro vytvoření registru některých správních trestů. Další pokusy o zavedení evidence přestupků pak proběhly v roce 2003⁹⁾ a 2004.¹⁰⁾ Žádný z projektů však nebyl dokončen z důvodů předpokládané finanční náročnosti. Úkol zavést evidenci přestupků byly následně přeneseny na Ministerstvo spravedlnosti (spolu s Ministerstvem financí) v souvislosti s předpokládaným zohledněním recidivy přestupků v připravovaném trestním zákoníku. Přestupková recidiva však byla v dalším procesu z trestního zákoníku zcela vypuštěna a úkol byl proto zrušen. Na základě Analýzy zřízení registru přestupků schválené vládou usnesením ze dne 15. února 2012 č. 101 a Programového

⁹⁾ Usnesením vlády č. 473 ze dne 19. května 2003 byla vzata na vědomí Zpráva o korupci v České republice v roce 2002 a v aktualizovaném Vládním programu boje proti korupci bylo ministru vnitra uloženo analyzovat možnosti vytvoření registru alespoň některých správních trestů a navrhnout vládě možná legislativní, případně organizační řešení.

¹⁰⁾ Usnesením vlády č. 78 ze dne 21. ledna 2004 k „Analýze možnosti vytvoření registru některých správních trestů“, bylo uloženo „místopředsedovi vlády a ministru vnitra ve spolupráci s ministrem spravedlnosti předložit vládě a Legislativní radě vlády do 30. června 2004 návrh řešení evidence vybraných přestupků vedené prostřednictvím Rejstříku trestů, po zohlednění praxe členských států Evropské unie a stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů; v rámci tohoto návrhu analyzovat možnost a způsob zavedení trestněprávního postihu recidivy některých předem určených přestupků, zejména přestupků proti majetku a proti občanskému soužití“.

prohlášením vlády¹¹⁾ 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. 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. K návrhu však zaujala negativní stanovisko Legislativní rada vlády, která se mimo jiné vyslovila proti trestněprávním důsledkům přestupkové recidivy.

Naposledy byl úkol uložen ministru vnitra ve spolupráci s ministrem spravedlnosti. Zpracovaný návrh byl dne 19. června 2013 schválen usnesením vlády č. 471; následně byl předložen Poslanecké sněmovně (sněmovní tisk č. 1107), která už jej však nestihla projednat. Aktuálně je úkol součástí nové Strategie vlády v boji proti korupci, která počítá s opakovaným předložením návrhu vládě do konce června roku 2014.

Evidenci některých přestupků bude podle tohoto návrhu vedena při systému Rejstříku trestů. Evidovány budou přestupky podle § 47, 49 a 50 zákona o přestupcích, tedy přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, které jsou charakteristické vysokou četností svého páčání a také častou recidivou. Dále půjde o některé přestupky menší četnosti, které jsou ale důležité pro posuzování tzv. přestupkové spolehlivosti, kterou vyžadují některé zákony např. jako podmínku pro vydání zbrojního pasu nebo pro možnost stát se strážníkem obecní policie.¹²⁾

U přestupků podle § 47, 49 a 50 zákona o přestupcích budou upraveny následky jejich recidivy, což bude zvýšení horní hranice sazby pokuty cca o 1/3. Doba rozhodná pro určení toho, že jde o recidivu, má být 12 měsíců.¹³⁾

2. Zvláštní část

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nebude kodexem přestupkového práva – nebude na rozdíl od platného zákona o přestupcích obsahovat

¹¹⁾ V programovém prohlášení 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.

¹²⁾ Srov. zákon č. 119/2002 Sb., o stříelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁾ Viz bod 26. první části návrhu schváleného vládou a předloženého poslanecké sněmovně: „Přestupek je spáchán opakovaně, jestliže od nabytí právní moci rozhodnutí o jiném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, neuplynulo dvanáct měsíců.“

zvláštní část, tedy skutkové podstaty jednotlivých přestupků. Skutkové podstaty dnešních přestupků a jiných správních deliktů zůstanou v jednotlivých zvláštních zákonech, v nichž jsou dnes obsaženy.¹⁴⁾ Platný zákon o přestupcích bude zrušen a skutkové přestupky z jeho zvláštní části budou převedeny do zákonů, do jejichž předmětu úpravy podle svého obsahu spadají. Přestupky, které nelze tímto způsobem zařadit do žádného existujícího zákona, měly být podle věcného záměru obsaženy v samostatné části nového zákona. Na základě požadavků Legislativní rady vlády však nakonec budou součástí samostatného nového zákona o některých přestupcích, který bude připraven současně se zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Uvedený princip, podle něž nová obecná úprava přestupkového práva nebude obsahovat zvláštní část, vychází z toho, že skutkové podstaty 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. Na skutkovou podstatu je nutno vždy pohlížet v kontextu s hmotněprávním ustanovením daného zákona.

3. Změnový zákon

Poslední částí reformy správního trestání v České republice bude tzv. doprovodný změnový zákon, tedy zákon, který bude obsahovat novelizace právních předpisů nezbytné pro jejich sladění s novým zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, resp. s novým zákonem o některých přestupcích. Ministerstvo vnitra počítá s přípravou návrhu tohoto zákona až po schválení dvou prve uvedených zákonů. Důvodem pro tento postup jsou možné změny „hlavních návrhů“ v průběhu legislativního procesu, např. v Parlamentu České republiky. I malé změny v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich mohou znamenat změnu podoby velkého počtu doprovodných novelizací. Počet zákonů, které budou novelizacemi dotčeny, může být totiž extrémně vysoký, v krajním případě se může týkat všech zákonů obsahujících dnes skutkové podstaty správních deliktů.

Pokud jde o samotný obsah doprovodného zákona, jeho hlavní součástí má být převedení převážné většiny skutkových podstat přestupků obsažených v rušeném zákoně o přestupcích do zákonů, v nichž jsou stanoveny povinnosti, jejichž porušení je znakem převáděné skutkové podstaty. Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich počítá s tím, že vztah nové právní úpravy a zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů bude řešen přechodnými ustanoveními. Při projednávání materiálu v Legislativní

¹⁴⁾ Jde o přibližně 200 zákonů.

radě vlády však byl tento princip zpochybněn, např. pokud jde o přejmenování dosavadních jiných správních deliktů na přestupky, a objevila se myšlenka, že bude nutné v doprovodném změnovém zákoně provést přímou novelu všech ustanovení zákonů obsahujících pojem „správní delikt“. Tím by se pochopitelně rozsah doprovodného zákona výrazně zvětšil. Pokud jde o různé odchylky od obecné právní úpravy upravené v zákonech obsahujících skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů, principiálně platí, že mohou být zachovány, v každém jednotlivém zákoně však bude muset být posouzeno, zda po účinnosti nové právní úpravy budou mít ještě význam.