

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX08HC41P
prvotní identifikátor

MINISTERSTVO VNITRA
odbor legislativy a koordinace předpisů
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV-42934-3/LG-2025

Praha 22. května 2025

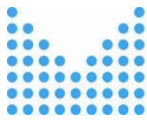
Ministerstvo spravedlnosti
Odbor legislativní
Vyšehradská 16
128 10 Praha 2

Vyjádření k uplatňování non-punishment principu v přestupkovém právu v souvislosti s obchodováním s lidmi

k č. j. MSP-70/2025-LO-SP/3 ze dne 26. 2. 2025

Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra obdržel Váš dopis pod výše uvedeným č. j. ve věci implementace *směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1712 ze dne 13. června 2024, kterou se mění směrnice 2011/36/EU o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí* (dále jen „směrnice 2024/1712“). Na základě Vašeho požadavku, sděleného v rámci jednání v dané věci dne 7. 4. 2025 a v navazujícím e-mailu ze dne 16. 4. 2025, si dovoluujeme zaslat vyjádření k části řešené problematiky, která se týká odpovědnosti za přestupky. Konkrétně jde o uplatňování *non-punishment* principu v přestupkovém právu v souvislosti s obchodováním s lidmi – viz téma zmíněné v bodu e) Vašeho dopisu (první odstavec na straně 6).

Podle čl. 8 *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV*, ve znění směrnice 2024/1712 (dále jen „směrnice 2011/36/EU“), *přijmou členské státy v souladu se základními zásadami svého právního systému opatření nezbytná k zajištění toho, aby příslušné vnitrostátní orgány měly pravomoc trestně nestíhat oběti obchodování s lidmi nebo jim neukládat sankce za jejich účast na trestné nebo jiné protiprávní činnosti, které byly přinuceny spáchat v přímém důsledku toho, že byly oběťmi kteréhokoli z jednání uvedených v článku 2*



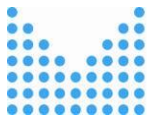
(odkazovaný čl. 2 vymezuje jednání související s obchodováním s lidmi, jejichž trestnost musí členské státy zajistit).

Bod 14 odůvodnění směrnice 2024/1712 potvrzuje, že zmíněný *non-punishment* princip zahrnuje „*veškeré protiprávní jednání, které byly oběti přinuceny spáchat v přímém důsledku toho, že byli oběťmi obchodování s lidmi, jako jsou přestupky související s prostitucí, žebráním, bezdůvodným se zdržováním na určitém místě nebo nehlášenou prací, nebo na jiné činy, které nejsou trestněprávní povahy, ale v souladu s vnitrostátním právem podléhají správním nebo peněžitým sankcím*“. Lze doplnit, že podobnou úpravu obsahuje též čl. 26 Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi, vyhl. pod č. 33/2017 Sb. m. s. (dále jen „Úmluva“): „*Každá smluvní strana zavede, v souladu se základními zásadami svého právního řádu, ustanovení umožňující neuložení trestu obětem za jejich zapojení do nezákonných činností v tom rozsahu, ve kterém k němu byly donuceny.*“

Ministerstvo vnitra posoudilo danou problematiku z hlediska své působnosti, a to jako gestor zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a jako ústřední správní úřad plnící koordinační úlohu v oblasti správního trestání.¹ Dospělo přitom k závěru, že uvedený zákon ve stávající podobě odpovídá požadavkům čl. 8 směrnice 2011/36/EU. Ministerstvo vnitra vychází z toho, že z hlediska citovaného ustanovení směrnice 2011/36/EU je úprava v zákoně o odpovědnosti za přestupky ve srovnání s trestním zákoníkem pružnější v tom ohledu, že nadále vychází z materiálně-formálního pojetí přestupku (§ 5 zákona o odpovědnosti za přestupky). Ke spáchání přestupku je tudíž nutné nejen naplnění znaků stanovených zákonem, tj. obecných znaků přestupku i znaků skutkové podstaty konkrétního přestupku (*formální znaky*), ale současně musí být dané protiprávní jednání společensky škodlivé (*materiální znak*).

Nucení oběti obchodování s lidmi ke spáchání protiprávního jednání představuje skutečnost, kterou by měl správní orgán zvažovat při posuzování společenské škodlivosti činu. Materiální znak přestupku je třeba v těchto případech vykládat v kontextu *non-punishment* principu zakotveném ve výše citovaných pramenech unijního a mezinárodního práva. Flexibilitu daného postupu (ve srovnání s trestním zákoníkem) lze spatřovat především v tom, že neuplatnění odpovědnosti za přestupek nebude omezeno výhradně na situace, kdy je zjištěna okolnost vylučující protiprávnost. V konkrétním případě totiž nemusí být v plném rozsahu naplněny např. všechny podmínky krajní nouze podle § 24 zákona o odpovědnosti za přestupky, přesto nebude jednání při absenci materiálního znaku přestupkem.

¹ Ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.



Z procesního hlediska je vhodné doplnit, že jak nedostatek společenské škodlivosti, tak případné naplnění okolnosti vylučující protiprávnost, by mělo za následek ne zahájení řízení o přestupku (resp. obligatorní *odložení věci*, pokud byla daná věc prověřována na základě podaného oznámení²). V případě zjištění předmětných skutečností až v průběhu řízení o přestupku by došlo k obligatornímu *zastavení řízení* z důvodu, že skutek není přestupkem.³

Dále je vhodné uvést, že k naplnění *non-punishment* principu nemusí nutně dojít prostřednictvím vyloučení samotné odpovědnosti za přestupek, popřípadě vyloučení možnosti vyslovit vinu (čímž je z povahy věci vyloučena též možnost uložit správní trest). Směrnice 2011/36/EU zmiňuje dvě varianty způsobu naplnění daného principu („*nestíhat oběti obchodování s lidmi nebo jim neukládat sankce*“), Úmluva obecně zmiňuje „*neuložení trestu obětím*“.

V praxi mohou nastat různé situace, přičemž ne vždy musí být posuzované protiprávní jednání oběti obchodování s lidmi spácháno v plném rozsahu v přímém důsledku donucení (může být v různé míře přítomen prvek dobrovolnosti apod.). Zejména v případě závažnějších protiprávních jednání, kde nebude shledána okolnost vylučující protiprávnost nebo nedostatečná společenská škodlivost činu, by tak přicházelo v úvahu vyslovení viny se současným upuštěním od uložení správního trestu.⁴ Správní orgán by tím zohlednil specifické okolnosti činu (nucení oběti obchodování s lidmi ke spáchání přestupku) a současně by jeho postup vyhověl požadavkům směrnice 2011/36/EU a Úmluvy. Pokud by upuštění od uložení správního trestu nebylo např. vzhledem k závažnosti činu a míře donucení adekvátní, je možné také mimořádné snížení výměry pokuty (jde-li o přestupky, které mají stanovenou dolní hranici sazby pokuty).⁵

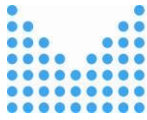
Na základě výše uvedeného se domníváme, že implementace směrnice 2024/1712 si nevyžádá novelizaci zákona o odpovědnosti za přestupky. Ministerstvo vnitra si je přitom vědomo kritiky vyslovené *expertní skupinou Rady Evropy pro potírání obchodu s lidmi (GRETA)*, že v tuzemském právním řádu absentuje ustanovení

² Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky: „*Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže došlo oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo předání věci*“.

³ Ustanovení § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky: „*Správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem*“.

⁴ Srov. § 93 odst. 1 písm. c) a e) zákona o odpovědnosti za přestupky a § 43 odst. 2 téhož zákona („*Od uložení správního trestu lze též upustit, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě*.“). Eventuálně by přicházelo v úvahu též upuštění od uložení správního trestu mladistvému podle § 59 zákona o odpovědnosti za přestupky (pokud byl pachatelem mladistvý).

⁵ Správní orgán může podle § 44 zákona o odpovědnosti za přestupky uložit ze stanovených důvodů pokutu v částce nižší, než je zákonem stanovená dolní hranice sazby pokuty, minimálně však ve výši jedné pětiny této sazby. V nyní posuzovaných případech by přicházely v úvahu typicky důvody podle § 44 odst. 1 písm. a) (přihlédnutí k *okolnostem případu a osobě pachatele*) a písm. d) (*exces z okolností vylučujících protiprávnost*) zákona o odpovědnosti za přestupky.



specificky reagující na oběti obchodování s lidmi. Máme nicméně za to, že vlastní normativní text Úmluvy (a ani směrnice 2011/36/EU) nevylučuje využívání postupů v rámci existujících obecných institutů. Dané řešení patrně nevylučuje ani doporučení samotné expertní skupiny, byť s podmínkou, že budou příslušné orgány aplikující právo odpovídajícím způsobem instruovány.⁶ Na oblast přestupkového práva nadto nelze v plném rozsahu vztahovat výtku vznesenou ze strany GRETA, že institut krajní nouze v trestním právu je pro účely uplatnění *non-punishment* principu ve smyslu Úmluvy vymezen příliš úzce.⁷ Uplatnění daného principu na přestupky totiž není závislé na naplnění okolností vylučujících protiprávnost. Jak již bylo popsáno shora, formálně-materiální pojetí přestupku umožňuje řešit i situace, které okolnosti vylučující protiprávnost plně nepokrývají.

Přihlížíme též ke skutečnosti, že Ministerstvo spravedlnosti zamýšlí promítnout *non-punishment* princip v trestním řádu prostřednictvím zakotvení institutu nestíhatelnosti oběti trestného činu obchodování s lidmi z donucení.⁸ Obdobný institut, který by mohl být rozšířen na oběti obchodování s lidmi, páchající přestupky z donucení, ovšem v zákoně o odpovědnosti za přestupky postrádáme. Vzhledem k existujícím možnostem, které poskytuje formálně-materiální pojetí přestupku, jakož i vzhledem k žádoucí menší složitosti a formálnosti přestupkového řízení oproti řízení trestnímu, nepovažujeme za vhodné zakotvovat daný institut nově v zákoně o odpovědnosti za přestupky.

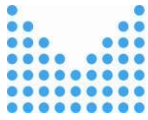
Z koncepčního hlediska by rovněž nebylo vhodné řešit danou problematiku v hmotněprávní rovině například vymezením speciální okolnosti vylučující protiprávnost pouze v zákoně o odpovědnosti za přestupky. S ohledem na požadavek jednotnosti právního řádu by dané okolnosti měly být v přestupkovém a trestním právu upraveny jednotně. Další možná varianta, tj. zakotvení zvláštního důvodu pro upuštění od uložení správního trestu, by mohlo být matoucí pro správní praxi a v důsledku kontraproduktivní. Předmětná konstrukce by mohla vyvolávat dojem, že jednání oběti obchodování s lidmi z donucení nevylučuje uplatnění odpovědnosti za přestupek, ale je důvodem k „pouhému“ upuštění od uložení správního trestu.

To sice není striktně vzato v rozporu se směrnicí 2011/36/EU a Úmluvou, jak již bylo poukázáno, ale patrně nejde o cíl, k němuž by měla právní úprava ochrany

⁶ Srov. formulaci zprávy ze dne 11. 10. 2024: „Such measures should include the adoption of a specific legal provision **and/or** the development of guidance for law enforcement officials and prosecutors on the scope of the non-punishment provision, including with regard to criminal offences.“ (zvýraznilo Ministerstvo vnitra) – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Czech Republic. Second evaluation round. GRETA(2024)11. Bod 220, str. 44. Dostupné na <https://rm.coe.int/greta-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention/1680b1ea58>.

⁷ Viz dokument citovaný v předešlé poznámce pod čarou, bod 219, str. 44.

⁸ Vycházíme z informací sdělených Ministerstvem spravedlnosti v rámci jednání dne 7. 4. 2025 a následně potvrzených v e-mailu ze dne 16. 4. 2025.



uvedených obětí primárně směřovat. Upuštění od uložení správního trestu by spíše mělo doplňovat jiné existující nástroje, využitelné v situaci, kdy nebude shledána okolnost vylučující protiprávnost nebo absence materiálního znaku přestupku. Pro tento účel je pak vhodnější využití obecné úpravy upuštění od uložení správního trestu, která byla zmíněna výše.

Mgr. Klára Štěpánková
ředitelka odboru

vyřizuje: Mgr. Jiří Totín
e-mail: jiri.totin@mv.gov.cz