

V Praze dne 11. 3. 2013
Č.j.: 51/13/REV1

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
Věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon
o přestupcích)

I. Úvod:

Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) (dále jen "**Návrh**") je rozsáhlým dokumentem, což odpovídá ambici právní předlohy, kterou je v principu celková rekodifikace českého práva správního trestání. Projekt rekodifikace předkladatel zdůvodňuje nepřehledností a roztříštěností stávající právní úpravy, v jejímž důsledku odvětví - a jeho uživatelé - trpí mj. koncepčními nejasnostmi a *lacunami*, ohledně nichž v průběhu času vznikla rozsáhlá (a někdy kontroverzní) judikatura (viz k tomu část A. části 1.2 a 1.3 Návrhu).

II. Připomínky a návrhy změn:

Je třeba ocenit, že předkladatel se snaží popsat přínosy a náklady variant, které v Návrhu identifikoval.

K jednotlivým variantám (a jejich nákladům a přínosům tak, jak jsou popsány v Návrhu), měla komise před projednáním s předkladatelem následující připomínky sdělené předkladateli na jednání Komise dne 15. února 2013, k nimž je závěru níže doplněno stanovisko komise s ohledem na obsah přepracovaného návrhu, jak byl komisi předkladatelem předložen dne 6. března 2013 :

1. Části 2.2 a 2.3 rozlišují pro účely navrhovaného standardu právní odpovědnosti mezi (a) fyzickými osobami na jedné straně a (b) právníckými osobami a podnikajícími fyzickými osobami na straně druhé. Z hlediska obecně akceptovaných principů právní regulace podnikání v Evropě (*think small first*) jde však o pochybené kritérium; skutečná dělicí čára vede mezi

malými a středními podnikateli na straně jedné (bez ohledu na to, zda jejich podniky jsou provozovány v inkorporované právní formě či nikoli) a velkými podniky na straně druhé. To platí jak z hlediska jejich sofistikovanosti a schopnosti nést náklady spojené s právní regulací, tak z hlediska škod a jiných nebezpečí, které společnosti jejich činností hrozí. Jakkoli (z hledisek ústavních a jiných) není samozřejmé, zda pro účely správního práva trestního lze vést dělicí linii mezi malými a středními podnikateli na straně jedné a velkými podnikateli na straně druhé, skutečnost, že předkladatel se touto otázkou v RIA vůbec nezabýval, považuji za závažnou

2. V části 2.4 se navrhuje přesunout pravomoc k řízení o správním trestání z obcí základního typu na obce s rozšířenou působností. Část 3.1 na třech příkladech velikosti obcí částečně vyčísluje typické náklady a příjmy obcí na výkon těchto pravomocí, přičemž z předložených příkladů se podává, že velké obce vykonávají tyto pravomoci ekonomicky efektivněji, než obce menší. Předkladatel v Návrhu tvrdí, že velká většina z 6 426 obcí již dnes prostřednictvím tzv. veřejnoprávních smluv převedla výkon těchto pravomocí na obce jiné (zpravidla zřejmě větší) – podle údajů na str. 28 Návrhu v současnosti přestupky projednává samo jen 1 930 obcí, tj. cca 30 % všech obcí. Navrhované řešení by však vedlo k další zásadní koncentraci výkonu veřejné moci – dle údajů na str. 28 Návrhu by byla pravomoc ke správnímu trestání nově koncentrována v rukou 205 obcí. Toto opatření předkladatel v principu odůvodňuje lepším personálním vybavením větších obcí a tudíž očekávanou vyšší kvalitou (a z pohledu státní moci efektivitou) výkonu pravomocí. Opatření však v Návrhu vůbec není zkoumáno z pohledu nákladů subjektů regulace na to, že správní delikty by po změně pravidel o pravomoci byly projednávány dále od místa jejich bydliště/podnikání. Navrhovaná další koncentrace pravomocí je přitom podstatná – snížení počtu "úředních míst" z 1 930 na 205 představuje redukci na bezmála 10 procent stávajícího stavu. Takový návrh vyžaduje dle mého názoru geografickou analýzu včetně vysvětlení toho, na základě jakých konkrétních kritérií bylo 205 vybraných obcí vybráno a jak budou občané/podnikatelé v jednotlivých regionech touto koncentrací z hlediska nákladů na zajištění přístupu k místu výkonu veřejné moci a obranu svých práv před ním zasaženi. Stejně tak Návrh pomíjí náklady veřejné moci vyplývající z navrhované koncentrace, zejména pokud jde o náklady na místní šetření apod., u nichž nastane stejný nákladový efekt jako u subjektů regulace (jen v "opačném směru")
3. V souvislosti s částí 2.4 by měl předkladatel věnovat pozornost přechodným ustanovením (viz část 2.7, str. 122). Jako vhodné se jeví zejména výslovně vysvětlit, zda předkladatel navrhuje, aby probíhající řízení nebyla novou právní úpravou dotčena ani z hlediska pravidel o změně pravomoci. Pokud úvahy na str. 122 k takovému řešení směřují (což předpokládám), nebude změna znamenat nutnost přesunout běžící případy k jiným obcím (což bude jistě významná úspora), zároveň to však bude představovat nutnost v cca 1 700 obcích, jimž Návrh hodlá pravomoc odebrat, zachovat po přechodnou dobu kapacitu, která bude schopna běžící případy dokončit. To znamená, že po určité době se náklady v systému budou "zdvojovat". Očekávané náklady budou vyplývat mj. z počtu případů, které jsou v daný moment v běhu, z průměrné doby jejich trvání, a z rychlosti, s níž budou na nových úředních místech napadat nové věci - v každém případě by se jimi měl předkladatel zabývat, což v Návrhu nečiní;

4. Lze kvitovat, že předkladatel zamítnul úvahu o tom, že úředníci pověřeni výkonem správně trestních pravomocí by měli mít povinně právnické vzdělání magisterského stupně (viz části 2.5 a 3.3.5 Návrhu). Při absenci údaje o počtu osob, kterých by se takový požadavek týkal, není Návrh způsobilým podkladem pro posouzení identifikovaných nákladů takového pravidla; neidentifikovaným nákladem by mohl být dále korupční tlak na právnické fakulty toho typu, jaký byl v minulosti zaznamenán na právnické fakultě v Plzni;
5. Předkladatel konstatuje, že není schopen vyčíslit náklady na případné zavedení povinné právní pomoci osobám obviněným ze závažných správních deliktů (části 2.6, 3.1 (str. 26-27) a 3.3.6 Návrhu), otázku, zda taková právní pomoc má být zavedena, však přesto ponechává otevřenou a nezaujímá k ní žádný postoj. Takový podklad ovšem může stěžejně sloužit jako prostředek racionálního politického rozhodnutí;
6. Z části 6 se zdá, že předkladatel Návrh ve skutečnosti nekonzultoval se subjekty regulace – tedy občany a podnikateli (případně jejich zájmovými a odvětvovými organizacemi), na které má regulace dopadnout. U zásadního předpisu rekodifikační povahy nelze takový postup mít za vhodný;
7. Teprve v části B.1 (str. 39) vychází najevo, že Návrh je ve skutečnosti projektem *dekodifikace* hmotného práva správního trestání : jakkoli procesní otázky předkladatel navrhuje kodifikovat, hmotněprávní pravidla (tedy jednotlivé skutkové podstaty správních deliktů) hodlá předkladatel naopak dekodifikovat jejich přesunutím do celé řady odvětvových právních předpisů s tím, že v novém zákoně o přestupcích zbude zbytková část skutkových podstat. K tomuto záměru je vhodné učinit alespoň tyto poznámky:
 - Návrh v části 4 (na str. 34) uvádí, že *"implementace doporučeného legislativního řešení si nevyžádá žádné zvláštní postupy"*, na str. 39 však předkladatel předpokládá rozsáhlou spolupráci odvětvových resortů, pokud jde o provedení *dekodifikace* – text na str. 34 tedy pomíjí náklady, které *dekodifikační* práce vyvolají na straně veřejného sektoru;
 - stejně tak Návrh pomíjí náklady, které *dekodifikace* vyvolá na straně subjektů regulace, z jejichž pohledu Návrh povede k rozproštění regulačních pravidel, jimiž budou povinni se řídit, takřka po celém veřejném právu. Jde doslova o opak teze (str. 119 Návrhu), podle níž *"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"*. Jinými slovy, obtíže (náklady) spojené se "zabezpečováním aktuálnosti právních norem" veřejná moc navrhuje přenést na subjekty regulace, kterým dekodifikací uloží náklad na sledování velkého množství odvětvových předpisů, v nichž se mohou na ně dopadající skutkové podstaty vyskytnout;
 - jakkoli diskuse o nákladech a přínosech kodifikace naopak dekodifikace je diskusí legitimní (např. náš model trestního práva hmotného

soustředného do jednoho kodexu – trestního zákona – není jediným v civilizovaném světě známým modelem trestního práva), je nepochybné, že dekodifikovaný systém předpisů trestní povahy vytváří na straně subjektů regulace větší náklady (větší právní nejistotu), než systém kodifikovaný. Návrh však tuto otázku opomíjí.

III. Závěr:

Komise konstatuje, že se předkladatel všemi výše uvedenými připomínkami v dopracované RIA zabýval, zvážil a předložil k nim řešení či požadovaná doplnění. **Komise RIA proto doporučuje po předložení dopracování Závěrečnou zprávu RIA schválit.**

Komise si však dovoluje upozornit na skutečnost očekávaných významných dodatečných nákladů vyplývajících z navrženého řešení, které se vážou k připomínce uvedené v části II., bodu č. 5. směřující k požadavku na vyčíslení nákladů na případné zavedení povinné právní pomoci osobám obviněným ze závažných správních deliktů. Předkladatel se pokusil o zjištění počtu řízení, na něž navrhované pravidlo může teoreticky dopadnout, a odhadem jej stanovil na 20 000 řízení ročně. Jakkoli u všech těchto řízení nepochybně nebudou podány úspěšné žádosti o právní pomoc, představuje tento odhad (v kombinaci s odhadem nákladů na jedno řízení ve výši až 20 000 Kč, který byl obsažen již v Návrhu) pomyslný "strop", tedy maximální expozici veřejných rozpočtů z navrhovaného opatření, z něhož lze dovodit, že v případě této maximální expozice by roční dodatečné náklady mohly činit až 400 mil Kč ročně.

Vypracoval: JUDr. Tomáš Richter, LL.M., Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise