

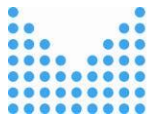
Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 6/2017

Označení stanoviska:	Novela kontrolního řádu (účinnost od 1. července 2017)
Právní předpis:	zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“)
Ustanovení:	§ 15 až 17 kontrolního řádu
Související právní předpisy:	zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“), zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“)
Klíčová slova:	přestupek; kontrolní řád
Datum zpracování:	14. listopadu 2017
Zpracoval:	odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
Dotaz:	<i>Co je předmětem novely kontrolního řádu účinné od 1. července 2017?</i>

Stanovisko:

Dne 1. července 2017 nabyl účinnosti 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. Uvedeným změnovým zákonem dochází k novelizaci 251 zákonů, mj. též k novelizaci kontrolního řádu. Citovaný zákon č. 183/2017 Sb. byl přijat v rámci rekodifikace správního práva trestního v návaznosti na zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích, jež jsou vyústěním reformy přestupkového práva a jež nabyly účinnosti shodně, tj. dnem 1. července 2017.

Doprovodný zákon provádí nezbytné změny v zákonech obsahujících skutkové podstaty přestupků a dosavadních správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob. Úpravy, které doprovodný zákon přináší, reflektují skutečnost, že zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích představují novou právní úpravu v oblasti odpovědnosti za přestupek, jejímž cílem je **sjednocení právní úpravy odpovědnosti za přestupky fyzických osob a odpovědnosti za dosavadní správní delikty právnických**



a podnikajících fyzických osob.¹ Doprovodný zákon tak obsahuje změny, které jsou v tomto ohledu nezbytné nebo z hlediska legislativní čistoty a právní jistoty žádoucí.

V případě kontrolního řádu se novelizace týká jeho § 15 až 17, tj. ustanovení upravujících právě problematiku správního trestání kontrolovaných a povinných osob. Ostatní ustanovení kontrolního řádu zůstávají novelou nedotčena.

Změny kontrolního řádu účinné od 1. července 2017:

➤ **Skutkové podstaty** (§ 15 odst. 1 a dosavadní § 16 kontrolního řádu)

Změny se týkají především terminologického nahrazení pojmu správní delikt pojmem přestupek. V souvislosti s tím **došlo ke sloučení skutkových podstat přestupků fyzických osob se shodnými skutkovými podstatami právnických a podnikajících fyzických osob.**

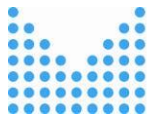
V důsledku toho ustanovení **§ 15 odst. 1 kontrolního řádu** (doposud upravující přestupky kontrolovaných a povinných osob, kterých se mohou dopustit jako fyzické osoby nepodnikající) tak s účinností od 1. července 2017 dopadá na protiprávní jednání naplňující zde vymezenou skutkovou podstatu bez ohledu na to, zda se jej dopustí fyzická osoba nepodnikající, fyzická osoba podnikající či právnická osoba.

V návaznosti na tuto změnu se s účinností od 1. července 2017 **zrušuje ustanovení § 16 kontrolního řádu** (upravující doposud obsahově korespondující tzv. jiné správní delikty, kterých se kontrolované a povinné osoby mohly dopustit jako právnické osoby nebo jako podnikající fyzické osoby).

S výjimkou uvedeného do samotného znění skutkové podstaty novela výraznější zásahy nepřináší. Novelizované znění § 15 odst. 1 kontrolního řádu upravující skutkové podstaty přestupků tak stanoví, že „*fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že*

- a) jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2,*
- b) jako povinná osoba nesplní povinnost podle § 10 odst. 3“.*

¹ Nově tak bude přestupek zahrnovat vedle stávajících přestupků fyzických osob i jiné správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob. Nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich komplexně upravuje základy a podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a pravidla pro jejich ukládání včetně řízení o přestupku. Skutkové podstaty přestupků jsou i nadále upraveny v sankčních ustanoveních zvláštních zákonů upravujících výkon státní správy na jednotlivých úsecích. Důvodem je, že skutkové podstaty přestupků jsou obvykle založeny na porušení povinností stanovených těmito zvláštními zákony. Vedle zvláštních zákonů jsou některé přestupky vyskytující se na různých úsecích veřejné správy upraveny zákonem o některých přestupcích ([zákon č. 251/2016 Sb.](#)), který byl přijat spolu se zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.



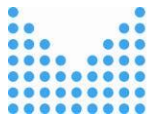
Z uvedeného vymezení je zřejmé, že se trestá (pouze) nesplnění povinností stanovených v § 10 odst. 2 a 3 kontrolního řádu, tj. zejména neposkytování součinnosti při kontrole. I nadále k naplnění skutkové podstaty přestupku stačí v případě kontrolované osoby nesplnění některé z povinností podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu (tj. povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly, povinnosti umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem, povinnosti poskytovat kontrolujícímu k výkonu jeho oprávnění potřebnou součinnost, povinnosti podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá). V případě povinné osoby k naplnění skutkové podstaty přestupku nadále postačí porušení povinnosti stanovené v § 10 odst. 3 kontrolního řádu (tj. povinnosti poskytnout kontrolujícímu součinnost potřebnou k výkonu kontroly, nelze-li tuto součinnost zajistit prostřednictvím kontrolované osoby). Naopak např. porušení povinnosti mlčenlivosti podle kontrolního řádu nelze podle platné právní úpravy jako přestupek postihnout, neboť kontrolní řád odpovídající skutkovou podstatu přestupku neupravuje.²

➤ **Ustanovení o správních trestech** (§ 15 odst. 2 kontrolního řádu)

Vzhledem k tomu, že nová právní úprava se vztahuje jak na dosavadní přestupky fyzických osob, tak na dosavadní jiné správní delikty, přičemž zásada oficiality plyne z obecné úpravy (srov. § 78 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), v sankčních ustanoveních je **použita jednotná dikce „lze uložit pokutu“**. Ze spojení „lze uložit pokutu“ evokujícího fakultativnost uložení daného správního trestu vyplývá, že uložení pokuty není jedinou možnou reakcí kontrolního orgánu na spáchaný přestupek. To je v souladu se skutečností, že nová právní úprava přestupků upravuje instituty jako *upuštění od uložení správního trestu* (§ 43 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), popřípadě *podmíněné upuštění od uložení správního trestu* (§ 42 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Z těchto institutů plyne, že správní orgán s přihlédnutím k zákonným kritériím nemusí obviněnému z přestupku, který byl uznán vinným, správní trest vždy uložit, resp. uložení správního trestu je v diskreci správního orgánu.

Dochází tak ke změně v případě právnických a podnikajících fyzických osob, u nichž dosavadní právní úprava použitím dikce „se uloží pokuta“ jinou sankci než pokutu nepřipouštěla (tzn. kontrolní orgán, který řízení vedl, v případě správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, pokud došel k závěru, že se správní delikt stal, musel uložit pokutu, aniž by měl možnost uložit pouhé napomenutí nebo dokonce od uložení sankce v rozhodnutí o správním deliktu upustit, jestliže

² K tomu v podrobnostech viz stanovisko odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ze dne 2. srpna 2017, č. j. MV- 91091-2/LG-2017. Porušení mlčenlivosti může být posouzeno nejspíše jako porušení pracovní kázně. Pokud by byly předmětem porušení mlčenlivosti osobní údaje, přicházel by v úvahu postih podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Obdobně, pokud by se porušení mlčenlivosti týkalo utajovaných informací ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, bylo by možné uvažovat o postihu podle tohoto zákona.



k nápravě pachatele postačí samotné projednání správního deliktu, jako to bylo možné učinit v případě přestupků nepodnikajících fyzických osob).

Maximální výše pokuty, kterou lze kontrolovaným a povinným osobám v souvislosti s výkonem kontroly dle kontrolního řádu uložit, se nemění. Kontrolované osobě lze za přestupek podle odstavce 1 písm. a) uložit pokutu do 500 000 Kč, povinné osobě lze za přestupek podle odstavce 1 písm. b) uložit pokutu do 200 000 Kč.

➤ **Společná ustanovení** (§ 17 kontrolního řádu)

V důsledku přijetí komplexní právní úpravy podmínek odpovědnosti za přestupky a řízení o nich dochází dále k revizi tzv. společných ustanovení kontrolního řádu³.

Ze společných ustanovení ke správním deliktům se **odstraňují**:

1) duplicitní ustanovení s obecnou právní úpravou odpovědnosti za přestupek.

Duplicitními se po přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich stala dosavadní ustanovení § 17 odst. 1, 2 a 4 kontrolního řádu, která se novelou zrušují. Jedná se o:

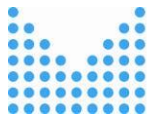
- a) ustanovení o zproštění odpovědnosti právnické osoby prokázáním zákonem stanoveného liberačního důvodu (srov. § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

Uvedené ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich obsahující tzv. liberační důvod je odrazem skutečnosti, že odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob za přestupek je i nadále odpovědností objektivní s možností se jí při prokázání zákonem stanoveného liberačního důvodu (spočívajícího ve vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, aby tato osoba přestupku zabránila) zprostit, nikoliv odpovědností za zavinění jako je tomu i nadále v případě přestupků nepodnikajících fyzických osob.

- b) ustanovení o kritériích pro určení výměry sankce (srov. § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

Uvedené ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich obsahuje demonstrativní výčet okolností majících vliv na míru společenské škodlivosti přestupku, ke kterým se přihlédne při určení druhu správního trestu a jeho výměry.

³ Společná ustanovení ke správním deliktům obsažená v kontrolním řádu před novelizací, jež upravovala obecný liberační důvod, jehož prokázáním se právnická osoba zprostití odpovědnosti za správní delikt, kritéria pro určení výměry pokuty, lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt, ustanovení o odpovědnosti podnikající fyzické osoby, která se správního deliktu dopustí při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním, a ustanovení o věcné příslušnosti k projednání správního deliktu do jisté míry nahrazovala absenci obecné úpravy odpovědnosti za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob.



- c) ustanovení o odpovědnosti a postihu podnikající fyzické osoby (srov. § 23 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Uvedené ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich stanoví, že až na výslovně uvedené výjimky se na odpovědnost podnikající fyzické osoby za přestupek použijí obdobně ustanovení § 20 a 21 tohoto zákona, tj. ustanovení o odpovědnosti právnické osoby za přestupek.

2) nežádoucí neodůvodněné odchytky od obecné právní úpravy.

Nežádoucí odchylku od obecné právní úpravy obsažené v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich představuje dosavadní ustanovení § 17 odst. 3 kontrolního řádu spočívající v úpravě lhůt pro zánik odpovědnosti, které se novelou zrušuje.

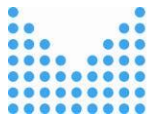
Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zavedl změny v úpravě zániku odpovědnosti za přestupek. Odpovědnost za přestupek zaniká mj. uplynutím promlčecí doby. Cílem obecné úpravy promlčecích dob⁴ (§ 30 až 32 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) je do určité míry sjednotit roztříštěnou právní úpravu doby, jejímž uplynutím zaniká odpovědnost za přestupek a jiný správní delikt, neboť je žádoucí, aby obecný institut, jakým je promlčecí doba přestupku, byl založen na jednotných principech pro celou oblast veřejné správy.⁵

Délka promlčecí doby je zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich odstupňována podle závažnosti přestupku. U závažnějších přestupků, za které zákon stanoví pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč, mezi které se řadí též přestupky dle § 15 odst. 1 písm. a) a b) kontrolního řádu, promlčecí doba činí **3 roky**. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich dále stanoví v § 32 odst. 1 důvody pro stavení promlčecí doby a v § 32 odst. 2 důvody pro přerušení promlčecí doby⁶. V § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je stanovena **maximální délka promlčecí doby**

⁴ Terminologicky se de facto jedná o prekluzivní, a nikoli promlčecí lhůtu. Přihlíží se k ní z úřední povinnosti a jejím uplynutím odpovědnost za přestupek zaniká. Nicméně v souladu s běžně užívanou terminologií v trestním právu hmotném, v němž se také hovoří o promlčení trestní odpovědnosti, se upřednostnilo zachování tohoto pojmosloví.

⁵ Institut promlčecí doby nahrazuje dosavadní konstrukce lhůt pro zánik odpovědnosti v podobě subjektivních a objektivních lhůt pro zahájení řízení o správním deliktu nebo pro uložení sankce. Tyto ve zvláštních zákonech používané konstrukce lhůt pro zánik odpovědnosti za správní delikt způsobovaly v aplikační praxi obtíže, a to zejména při určování počátku běhu subjektivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu, jak potvrzovala též poměrně rozsáhlá judikatura.

⁶ Zavedení institutu přerušení promlčecí doby reaguje na problémy dřívější úpravy, kdy po uplynutí jednorozhodné doby od spáchání přestupku již nebylo možno přestupek projednat, přičemž v řadě případů byla tato doba nedostatečná pro potrestání pachatele. Po jejím uplynutí nebylo možno řízení o přestupku zahájit a v případě, že již bylo zahájeno, bylo třeba je zastavit.



v případě jejího přerušení, která je u závažnějších přestupků, jakými jsou též přestupky dle kontrolního řádu, **omezena na 5 let**.

Zatímco dosud tak zánik odpovědnosti právnické osoby za správní delikt byl upraven přímo v kontrolním řádu (§ 17 odst. 3), který předpokládal zahájení řízení maximálně do šesti měsíců ode dne, kdy se kontrolní orgán o spáchání správního deliktu dozvěděl (subjektivní lhůta), nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy byl správní delikt spáchán (objektivní lhůta), po novele kontrolního řádu se uplatní obecná promlčecí lhůta stanovená zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Ze společných ustanovení tak v § 17 kontrolního řádu **zůstává zachováno** toliko **ustanovení o věcně příslušném správním orgánu**. Stávající princip je ponechán nezměněn, tj. i nadále je k projednání příslušný kontrolní orgán, který je příslušný k provedení kontroly, v souvislosti s níž byl přestupek spáchán. Z důvodu nadbytečnosti se z ustanovení o věcné příslušnosti toliko vypouští konstatování, že jde o příslušnost v prvním stupni. Vzhledem k existenci speciálního ustanovení v kontrolním řádu se pro určení věcně příslušného orgánu k projednání přestupků dle kontrolního řádu neuplatní obecná úprava v ustanovení § 60 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

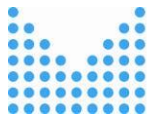
* * *

V souvislosti s přechodem na novou právní úpravu přestupků považujeme nad rámec shora uvedeného k novele kontrolního řádu za potřebné upozornit na přechodná ustanovení k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (srov. § 112 zákona), a to zejména:

- ve vztahu **k odpovědnosti za přestupek**: na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich hledí jako na přestupky podle tohoto zákona.

Pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, posoudí se odpovědnost podle dosavadních předpisů (v případě přestupků fyzických osob podle zákona č. 200/1990 Sb., v případě právnických a podnikajících fyzických osob podle právních předpisů upravujících příslušnou skutkovou podstatu); podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.

- ve vztahu **k probíhajícím řízením**: řízení zahájená před 1. červencem 2017 se dokončí podle dosavadní právní úpravy (tj. řízení o přestupku fyzické osoby se dokončí podle zákona č. 200/1990 Sb. a správního řádu, zatímco řízení o správních deliktech právnických a podnikajících fyzických osob se dokončí výlučně podle správního řádu).

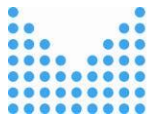


- ve vztahu k **ustanovením o určení druhu a výměry správního trestu**: na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty se od 1. července 2017 použijí ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich o určení druhu a výměry správního trestu, je-li to pro pachatele výhodnější (například úprava polehčujících okolností); to platí i v případě, že by se odpovědnost za přestupek posuzovala podle zákona účinného v době spáchání přestupku.
- ve vztahu k **promlčecí době**: dosavadní ustanovení o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti zákona odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nepoužijí. Použije se tedy úprava promlčecí doby v obecné úpravě s tím, že odpovědnost nezanikne dříve, než by uplynula některá z lhůt podle dosavadní úpravy.

Dále v souvislosti s novou právní úpravou přestupkového práva považujeme za vhodné alespoň na okraj upozornit na některé vybrané aspekty vážící se k pojednávané problematice:

- i o přestupcích dle kontrolního řádu se vede buď standardní přestupkové řízení podle § 60 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nebo je možné za podmínek daných tímto zákonem využít zjednodušené formy přestupkového řízení - příkazní řízení (§ 90 až 92 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich),
- co se týče trestání přestupků, dochází k nahrazení pojmu „sankce“ pojmem „*správní trest*“; zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (§ 35 a násl.) podrobněji upravuje pravidla pro ukládání správních trestů, upravuje polehčující a přitěžující okolnosti, upuštění (a podmíněné upuštění) od uložení správního trestu, mimořádné snížení výměry pokuty, ukládání správních trestů za více přestupků apod.,
- v řízení o přestupku je stanovena zvláštní *lhůta pro vydání rozhodnutí 60 dnů ode dne zahájení řízení* (§ 94 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich),⁷
- co se týče *lhůty pro splatnost pokuty*, uplatní se § 46 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, podle kterého tato činí 30 dnů ode dne, kdy rozhodnutí o přestupku, kterým byla pokuta uložena, nabylo právní moci, pokud správní orgán nestanoví lhůtu jinou.

⁷ K této lhůtě se připočítávají doby podle § 71 odst. 3 písm. a) a b) správního řádu.



Závěr:

- 1) **Novela kontrolního řádu provedená zákonem č. 183/2017 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. července 2017, reaguje na novou právní úpravu přestupkového práva účinnou od téhož data.**
- 2) **Předmětná novela se dotýká ustanovení § 15 až 17 kontrolního řádu a vede jednak ke sloučení skutkových podstat přestupků fyzických osob se shodnými skutkovými podstatami právnických a podnikajících fyzických osob a dále k odstranění duplicitních ustanovení s obecnou právní úpravou obsaženou v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a neodůvodněných odchylek od této obecné právní úpravy.**

-
- Poznámky:**
- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování,
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud.

Upozornění:

Bližší výklad otázek přestupkového práva jdoucí nad rámec uvedeného stanoviska není předmětem tohoto stanoviska.

Pro snazší orientaci v nové právní úpravě přestupkového práva zpracovalo Ministerstvo vnitra, odbor legislativy a koordinace předpisů, speciální metodickou pomůcku „Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“, kterou zveřejnilo na svých internetových stránkách: <http://www.mvcr.cz>. Zde jsou pod záložkami „Legislativa – Přestupky“ průběžně publikovány také další metodické materiály a informace k nové úpravě přestupkového práva.