



ci time

Odborný analytický měsíčník

ZÁŘÍ 2015  
ČÍSLO 7, ROČNÍK V.  
WWW.CICAR.CZ  
ZDARMA



**Inovace**  
nejen na kolejích

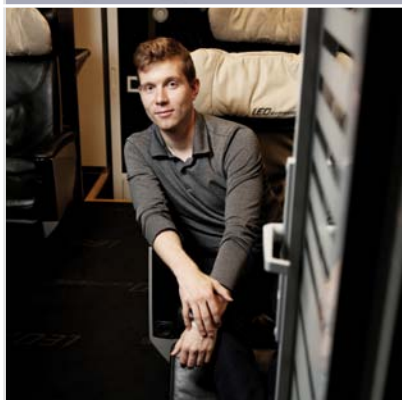
# obsah



## 4 | Hlavní problémy azylového práva EU

**ANALÝZA | TÉMA** Aktuální problémy společného evropského azylového systému (SEAS) jsou pouze z menší části následkem nedostatečné harmonizace azylového práva členských států. Současnou směrniceovou úpravu lze považovat naopak za příliš rozsáhlou a podrobnou...

**Autor Harald Christian Scheu**



## 6 | Vlákem, autobusem i na kole na jeden klik

**ROZHOVOR | TÉMA** O významu konkurence na železnici, propagandě Českých drah a jejich spjatosti s orgány veřejné správy, inovativních řešeních ve prospěch zákazníků, radosti z podnikání i expanzi soukromých dopravců na zahraniční trhy...

**Rozhovor s Leošem Novotným**



## 10 | Psí vyhláška jako příklad nesmyslné regulace

**ANALÝZA | TÉMA** Ačkoli je kvantitativní hledisko v případě nových zákonů, nařízení, vyhlášek a dalších právních předpisů spíše podružné, nelze přehlédnout, že množství nově navrhovaných předpisů na tuzemské scéně je takové, že realisticky nelze očekávat ani to, že by se s jejich obsahem byl schopen napříč různými obory seznamovat právník, natožpak občan...

**Autoři Jan Bartošek a Jiří Š. Cieslar**



## 13 | Změny v přestupkovém zákoně

**ANALÝZA | TÉMA** S účinností od 1. října 2015 dojde v oblasti přestupkového práva k celé řadě změn. Mimo jiné vznikne nová evidence přestupků (byť pouze pro vybrané přestupky) nebo se prodlouží doposud často kritizovaná jednoroční lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek na dva roky.

**Autor Luboš Jemelka**



## CI Time

Odborný analytický měsíčník

Číslo 7

Ročník V.

Září 2015

### Vydává

CI Consult & Research, s.r.o.,  
ve spolupráci s vysokou školou

CEVRO Institut

IČ: 24772461

Jungmannova 29/19,  
110 00 Praha 1, Nové Město

### Kontakty

Telefon: 224 054 087

www.cicar.cz, citime@cicar.cz

### Redakce

Šéfredaktor

Josef Šíma

Odborní konzultanti redakce

Ivan Langer, Ladislav Mrklas

Tajemnice redakce

Petra Viktorová

Art director

Ivo Kubát (Multimedia Atelier)

Stálí spolupracovníci

Milan Cabrnach, Jiří Frgal,

Jakub Kříž, Aleš Kučera,

Daniel Kunštát, Pavol Minárik,  
Jaroslav Salivar, Harald Scheu,

Jiří Šedivý, Petr Valenta,

Alexandr Vondra

Fotografie

str. 5–7 ČTK,

1, 9–11, 13–15 fotolia.com

Jazyková korektura

4JAN Public Relations, s.r.o.

Registrace MK ČR E 19998,

ISSN 1804-8099

# Vážení čtenáři,

po letní pauze Vám opět přinášíme další číslo analytického měsíčního CI Time. Jako vždy tvoří jádro obsahu rozhovor. Tentokrát jsme otázky položili řediteli firmy Leo Express panu Leoši Novotnému, který mimo jiné vyzdvihuje efekty konkurence na železnici a celém dopravním trhu a naznačuje, co dalšího v této oblasti můžeme čekat do budoucna.

V dalším obsahu čísla samozřejmě nemůžeme ponechat stranou problematiku masové migrace do Evropy, proto přinášíme text docenta Haralda Christiana Scheua, v němž vedoucí katedry veřejného práva a veřejné správy analyzuje hlavní problémy azylového práva EU.

Problémům právní oblasti se věnují i zbylé dva texty. Jan Bartošek a Jiří Š. Cieslar na příkladu pražské „psí vyhlášky“ poukazují na širší debatu varující před snahou o stále detailnější úpravu právních norem, jejímž výsledkem je nejen větší nepřehlednost. Luboš Jemelka ve svém článku upozorňuje na změny v oblasti přestupkového práva, k nimž dojde od 1. října 2015.

Přejeme Vám příjemné čtení!

Josef Šíma,  
*rektor vysoké školy CEVRO Institut  
a šéfredaktor*

Ivan Langer,  
*zakladatel společnosti  
a odborný konzultant redakce*

Ladislav Mrklas,  
*zakladatel společnosti  
a odborný konzultant redakce*

# Hlavní problémy azylového práva EU

*Aktuální problémy společného evropského azylového systému (SEAS) jsou pouze z menší části následkem nedostatečné harmonizace azylového práva členských států. Současnou směrniceovou úpravu lze považovat naopak za příliš rozsáhlou a podrobnou. Do národního práva má být provedena řada nejasných koncepcí, jejichž význam musí být až dodatečně upřesňován Soudním dvorem Evropské unie (SDEU). V řadě případů přitom vyvolává právě judikatura SDEU ještě větší právní nejistotu.*

**HARALD CHRISTIAN SCHEU** | Autor je vedoucím katedry veřejného práva a veřejné správy vysoké školy CEVRO Institut

Hlavním problémem je praktická realizace azylové úpravy. Zatímco teorie rozlišuje přesně mezi uprchlíky na jedné straně a přistěhovalci na straně druhé, dochází v praxi k určitému prolínání oblastí azylového a migračního práva. Právo EU a odpovídající národní předpisy upravují složitý systém pobytových režimů, který kromě formálního azylu zahrnuje také například humanitární azyl, doplňkovou ochranu nebo institut strpění.

Výchozí premisa azylového práva spočívá v tom, že neúspěšný žadatel o azyl nakonec opustí území dobrovolně nebo bude navrácen. V praxi však mohou navrácení cizinců komplikovat faktory, jakými jsou např. ztráta nebo zničení cestovních dokladů, onemocnění či skutečnost, že nelze zjistit místo pobytu dotyčného cizince. Co se týče Německa jako státu, který přijímá v Evropě zdaleka nejvíce žadatelů o azyl, bylo v roce 2014 navráceno méně než 10% odmítnutých žadatelů o azyl. Dále není neobvyklé, že neúspěšný žadatel o azyl legalizuje během zdlouhavého azylového řízení svůj pobyt na základě založení rodiny. Striktní oddělení azylového práva od migračního práva proto není v praxi možné.

Další problém azylové praxe souvisí se samotnou definicí uprchlíka podle Ženevské úmluvy. Definice je založena na prognóze, která se týká pravděpodobnosti pronásledování a oprávněnosti obav uprchlíka. Podle okolností případu může být pro-



kazování relevantních skutečností velmi složité. Určité dilema azylového práva spočívá v tom, že i v sebedůkladnějším azylovém řízení může být úspěšný žadatel, který azylové důvody předstírá, a neúspěšný žadatel, jehož obavy z pronásledování jsou důvodné. Posuzování rizika může být obzvlášť složité v situaci objektivně nepřehledných ozbrojených konfliktů. Lze připomenout statistiku, podle níž v roce 2003 bylo v Rakousku úspěšně vyřízeno 94% žádostí o azyl ze strany čečenských uprchlíků, za-



tímco v Německu pouze 30%, a na Slovensku dokonce jen 1%. Také v roce 2014 se liší statistika uznání z jednotlivých států EU. Zatímco státy jako Španělsko a Dánsko uznaly okolo 70% syrských žádostí o azyl, pohybovala se úspěšnost syrských žadatelů ve Velké Británii, ve Francii a na Slovensku okolo 10%.

## SCHENGENSKÉ HRANICE

Další dilema azylového práva EU se týká přístupu uprchlíků k azylovému řízení v členských státech. Přestože kvalifikační směrnice a odpovídající národní předpisy počítají s poskytováním azylu potřebným osobám, současná evropská úprava výrazně ztěžuje legální vstup uprchlíků na území členských států. Vízový kodex EU stanoví mimo jiné, že schengenské vízum nemá být vystaveno žadatelům, kteří představují riziko nedovoleného přistěhovalectví a nezamýšlí opustit území členských států po uplynutí platnosti víza. Z humanitárních důvodů nebo vzhledem k mezinárodním závazkům sice mohou členské státy udělovat víza s omezenou územní platností, ale ani judikatura SDEU nepřinesla v této otázce právní jistotu.

Zbývá tedy složitá a někdy i životu nebezpečná cesta přímo na vnější hranice EU, které mají být v zájmu bezpečnosti efektivně střeženy. Migrační právo EU upravuje sankce pro dopravce, který nelegálního přistěhovalce (tedy i potenciálního žadatele o azyl) dopraví do zemí EU bez platného cestovního dokladu a platného víza. Další sankce jsou stanoveny pro převaděče, kteří za úplatu či bez ní napomáhají cizincům k nepovolenému vstupu a pobytu na území členských států.

V tomto základním dilematu se zrcadlí jednak naprosto legitimní úvahy členských států o zajištění bezpečnosti a kontroly nad územím a jednak touha pronásledovaných osob po efektivní ochraně. Jednoduché řešení neexistuje.

Samotného přístupu k azylovému řízení se týká také úprava tzv. dublinského systému, jehož cílem je stanovit jasná pravidla příslušnosti členských států k posuzování žádostí o azyl. Z komplexní úpravy různých kritérií příslušnosti vyčnívá zásada, podle níž za azylové řízení odpovídá členský stát, jehož hranice cizinec cestou z třetí země překročil jako první. Cílem dublinské úpravy je zabránit fenoménu tzv. asylum shopping, když žadatel o azyl podává svoji žádost současně nebo postupně ve více členských státech. Realizace dublinských pravidel závisí na včasné identifikaci žadatelů o azyl. Nařízení EURODAC proto zavazuje členské státy, aby neprodleně sejmuly otisky všech prstů každého žadatele o azyl staršího 14 let a urychleně předaly příslušné údaje do společné databáze.

Krise dublinského systému souvisí jednak s neschopností či neochotou některých členských států plnit tyto závazky

# KRIZE DUBLINSKÉHO SYSTÉMU

souvisí jednak s neschopností či neochotou některých členských států plnit tyto závazky důsledně a jednak s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, která de facto suspendovala aplikovatelnost dublinského nařízení ve vztahu k Řecku.

důsledně a jednak s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, která de facto suspendovala aplikovatelnost dublinského nařízení ve vztahu k Řecku. Lze sice pochybovat o tom, zda byla správná základní koncepce dublinského systému, podle níž hlavní odpovědnost za azylové řízení leží především na bedrech pouze několika členských států, které se nacházejí takřka v první linii. Jedná se nicméně o platné právo, které tvoří důležitou součást komplexní mozaiky azylového práva EU.

## PRÁVO, KTERÉ STABILIZUJE

Současná podoba azylového práva EU zřejmě nedokáže odpovědět na všechny aktuální výzvy zcela uspokojivě. Evropa netvoří harmonický azylový a migrační prostor. Statistiky přijímání žadatelů o azyl, statistiky legálně a nelegálně pobývajících osob, struktura a výše sociálních dávek, praktické zkušenosti s uprchlíky a přistěhovalci a základní politické přístupy se v členských státech naprosto zásadně liší. Navíc je diskuze v jednotlivých evropských zemích v různé míře poznamenána emotivními argumenty, které se zakládají buď na obavách z uprchlíků a přistěhovalců, nebo na specifických projevech humanity. V této situaci se drolí základy celoevropské solidarity ještě dříve, než mohl být vůbec vyvinut skutečný společný azylový systém.

Evropská integrace staví na principech demokracie, právního státu a lidských práv. Je naprosto pochopitelné, že na tak citlivou politickou a společenskou otázku, jakou je otázka azylu a migrace, existují ve společnostech evropských států velmi různé názory včetně některých vyhraněnějších pozic. V situaci roztržštěných zájmů a světových názorů se ovšem jasně ukazuje, že dodržování právních norem je jedinou silou, která dokáže složitou stavbu SEAS držet pohromadě. Kdo ohrožuje dohodnutý standard, byť odkazem na sebeušlechtlejší principy, ohrožuje jediný mechanismus, který dokáže zajistit ochranu jak občanů, tak i uprchlíků.

Když jsou diskuze ovládnuty emocemi, nemají někteří jejich účastníci daleko k volání po jednoduchých řešeních či okázalých gestech. Pohled na současné azylové a migrační právo by mohl situaci poněkud zklidnit. Jedna věc je totiž nabitá. Komplexní právní úpravu, která vychází ze zdoluhavého legislativního procesu na evropské a národní úrovni, která reflektuje zájmy a zkušenosti celé řady politických a odborných orgánů a která je nakonec výsledkem složitých politických kompromisů, nelze napravit pomocí několika tahů na papíře nebo siláckými projevy v médiích. Ať už bude evropské řešení uprchlické krize nakonec jakékoli, bude muset respektovat specifika legislativního procesu a filozofii kompromisů.

# Vlakem, autobusem i na kole na jeden klik

*O významu konkurence na železnici, propagandě Českých drah a jejich spjatosti s orgány veřejné správy, inovativních řešeních ve prospěch zákazníků, radosti z podnikání i expanzi soukromých dopravců na zahraniční trhy s výkonným ředitelem společnosti LEO Express Leošem Novotným.*

Rozhovor vedl **JOSEF ŠÍMA**

Podnikání na železnici dlouho bylo nepředstavitelné. Co podle Vás bránilo lidem pochopit, že i sem konkurence patří?

Podnikání na železnici zůstává pro mnoho lidí stále nepředstavitelné. Je to ale dlouhodobý proces a situace se rychle mění. Těch, kteří pochopili, že právě díky konkurenčnímu prostředí se skokově zvýšila úroveň dopravy, je čím dál víc. Myšlenkovému posunu bránila propaganda státních drah o tom, že nelze provozovat osobní železniční dopravu bez silné role monopolistického dopravce, bez dotací. Jenom na trase Praha-Ostrava ukazujeme, že efekt konkurence je opačný. Zvýšil se standard dopravy, železniční doprava zaměstnává více lidí, veřejná doprava dává ekologicky i ekonomicky smysl pro stát, regiony i jednotlivce. Kromě toho rychlejší změně směrem k liberalizované férové dopravě brání samozřej-

mě silné a propletené struktury napříč ČD a orgány veřejné správy.

---

## LABORATOŘ EVROPY

---

Jak by vypadaly ceny a služby v osobní železniční dopravě, kdyby se trh otevřel při prvních pokusech o reformu v polovině 90. let? Myslíte, že bychom dnes byli výrazně jinde, než v této oblasti jsme?

Nejde jen o to, přijít s dobrým nápadem, který dává smysl, ale je třeba přijít s ním v pravou dobu. Jsme přesvědčeni, že právě nyní je nejen nejlepší čas na změnu, ale také čas nejvyšší. Česká republika i Evropa se musí rozhodnout, jestli chtě-

---

## UKAZUJEME EVROPĚ, ŽE LIBERALIZACE PŘINÁŠÍ

pro společnost pozitivně a že čím dříve se rozhodne aktivně opustit politiku nákladného nesystémového opeřování státního dopravce, tím lépe.

---

ji zbytečně dotovat ztrátové státní dopravce, nebo skutečně posunout veřejnou dopravu, aby vyhovovala současným a budoucím nárokům. Jsme rádi, že jsme u toho, baví nás aktivně smysluplnou veřejnou dopravu vytvářet.

Tvrdí se, že v intenzitě konkurence na železnici jsme patrně v situaci, která není běžná ani jinde ve světě. Je takové tvrzení pravdivé? Jsme opravdu takoví novátoři a inovátoři? Kde jsou toho příčiny a jak se to projevuje?

Podobné soukromé železniční společnosti provozující osobní dopravu, které jezdí na komerční riziko, jsou v Evropě čtyři: italské NTV, rakouský Westbahn a dvě společnosti v České republice, my a RegioJet. Říkáme, že jsme evropskou laboratoří, která dokazuje, že konkurence na železnici je přínosem pro všechny. Cestující si pochvalují vyšší standard služeb a optické zkrácení vzdálenosti mezi Prahou a Ostravou. Jezdíme na komerční riziko, tudíž stát nemusí provoz dotovat jako v případě dopravy v závazku veřejné služby, která byla na trati před naším vstupem. Kraje připravují soutěže, protože si ověřily, že jim soutěžení dopravců přináší lepší služby za nižší cenu. Ukazujeme Evropě, že liberalizace přináší pro společnost pozitiva a že čím dřív se rozhodne aktivně opustit politiku nákladného nesystémového opečování státního dopravce, tím lépe.

## PŘEKÁŽKY FÉROVÉMU PODNIKÁNÍ

Jak by se dle Vás měl vyvinout či změnit regulační rámec podnikání na železnici, aby přechod od státního monopolu Českých drah ke konkurenci byl dokonán?

Stát by měl nastavit jasná pravidla bez možnosti výjimek a dále už do procesu invazivně nezasahovat. Stejně jako u autobusové dopravy nebo de facto i dopravy nákladní železniční. Tvrdíme, že páteřní linky pomoc státu nepotřebují, proto by měly být provozovány na komerční riziko, optimálně na bázi tzv. open access, tedy otevřeným přístupem k trhu (samozřejmě za předpokladu splnění podmínek), což je nyní případ tratě Praha-Ostrava. Tratě, které si na sebe nevydělávají, ale je zde ospravedlnitelný veřejný zájem k zajištění základní dopravní obslužnosti, se potom mají provozovat na základě výsledku výběrového řízení na dopravce, který bude službu provozovat v závazku veřejné služby. To znamená, že objednatel, tedy stát nebo kraj, platí rozdíl mezi tržní ce-



nou a cenou dopravy v závazku. První soutěže už ukazují, že stát a kraje ušetří. První ze soutěží, které vypsal Ministerstvo dopravy, probíhá nyní (na trať Plzeň-Most) a nabídkové ceny soukromých dopravců jsou výhodnější než u nabídky státem vlastněného dopravce. Kromě o téměř čtvrtinu výhodnější částky na km jsme zde nabídli wifi a občerstvení. Standard, který se na našich palubách stal samozřejmostí.

Co se týká legislativy, v současné době se připravuje nový úřad regulátora, tzv. Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře. Úřad může řešit zejména budoucí spory, které by mohly s otevřením trhu přijít. Normy, které umožňují soukromé podnikání na železnici, už máme. Regulátor sám není řešení, jedná se o dlouhodobou koncepční změnu směrem k liberalizovanému trhu. Kde je vůle, tam je cesta, takže bychom si pro narovnání prostředí vystačili se soutěžením a důsledným dodržováním pravidel hospodářské soutěže.

1. října nás čeká soud s Českými drahami, který ovlivní další liberalizaci v České republice. Než soukromníci vstoupili na železniční trh, České dráhy tvrdily, že do té doby musely své jízdenky dotovat. Po vstupu šly o 60% dolů a najednou tvrdily, že vydělávají. Tahle matematika nevychází. Nejen že kazí hospodářskou soutěž, ale musí tedy dotovat linky jinde. Místo toho, aby se veřejné peníze používaly na rozvoj, používají se na vytlačení konkurence z trhu. Výsledek sporu tak není o výhře LEO Expressu nebo ČD, ale o tom, jestli budou cestující

jíž brzy využívat kvalitnější veřejnou dopravu v dalších místech České republiky, nebo budou veřejnými penězi dotovat provoz ČD.

Mohou čeští dopravci využít úspěchu doma a proniknout na zahraniční trhy?

Ostrý vstup na trh nás leccemu naučil, například ještě více optimalizovat náklady. Ty máme na 1 km nyní třikrát nižší než státem vlastněný dopravce.

## MÍSTO TOHO, ABY SE VEŘEJNÉ PENÍZE

používaly na rozvoj, používají se na vytlačení konkurence z trhu.





Za necelé tři roky jsme úspěšně rozšířili trasy přes hranice do Polska a Slovenska a naše expanze tím rozhodně nekončí. Nižší finanční požadavky na stát, finančně dostupná door-to-door doprava pro cestující s vysokým standardem služeb jako wifi nebo občerstvení, ekologicky šetrná řešení: dokazujeme, že tento model funguje a lze jej dále komerčně rozvíjet, a pronikat tak na další trhy. Tedy ano, náš model je přenosný všude tam, kde stále funguje dominantní kolos, a je zde tedy prostor pro zlepšení.

## DOPRAVA NA JEDEN KLIK

Konkurence všude přináší nová, inovativní řešení. Jaké nové služby můžeme čekat, že se v blízké budoucnosti přidruží ke službám přepravy osob? Jak bude vypadat balík dopravních služeb za několik let?

Trend multimodální door-to-door dopravy už je patrný nyní. Ani my už se nepředstavujeme jako výlučně železniční dopravce, ale jako multimodální dopravce, který nabízí také dopravu autobusem a zajišťuje další dopravní služby. To znamená, že na prvním místě je potřeba cestujících přepravit se z místa A do místa B a naším úkolem je nabídnout jim nejlepší řešení. Takové řešení je ekonomické pro ně i pro stát, dlouhodobě ekologicky smysluplné a zároveň uživatelsky přátelské a pohodlné. Zjednodušeně řečeno, na delší tratě dává smysl železnice, která na evropské úrovni může konkurovat jak silniční, ale i letecké dopravě, na kratší vzdálenosti je řešením autobusová doprava, ideálně v ekologické variantě, pro individuální dopravní spojení domů nebo do cíle je ideálním řešením sdílená automobilová doprava (jako například Uber, se kterým spolupracujeme) nebo cyklo doprava.

Již nyní se vyvíjejí aplikace, které spojí všechny provozovatele různých dopravních módů, a cestující si bude kupovat

## LEOŠ NOVOTNÝ



- Narodil se v roce 1985 v Jihlavě;
- vystudoval ekonomii (BSc.) na University of Warwick;
- je výkonným ředitelem ve společnosti LEO Express, středoevropského železničního, autobusového door-to-door dopravce, který zahájil své fungování v listopadu 2012 a nyní spojuje 34 měst v České republice, na Slovensku a v Polsku;
- profesionální kariéru zahájil velmi brzy; vedle svých studií zastával manažerské a menšinové akcionářské pozice ve společnosti Hamé, a. s., kde se zabýval zejména trhy ve Spojeném království a Číně; po prodeji firmy Hamé, na kterém se aktivně podílel, nastoupil do společnosti Raiffeisen Investment AG ve Vídni, kde pracoval v oblasti soukromých kapitálových obchodů v regionu střední a východní Evropy, a to jako člen týmu pro finanční sponzoring a reality;
- založil soukromou investiční společnost AAKON Capital, která získává, organizuje, investuje a spravuje soukromé kapitálové investice do malých a středních příležitostí v České republice, DACH a regionech střední a východní Evropy jménem svých investorů;
- hovoří 7 cizími jazyky, učí se čínsky.

jedním klikem celou cestu z domu až na práh cílové destinace. A bude věcí systémového nastavení, že se na takové cestě bude podílet několik dopravců a několik dopravních módů. Zjednodušeně, jednou kliknu, a tím si objednám taxi nebo Uber na nádraží, cestu vlakem do Ostravy, návazný autobus do dalšího města i si například zarezervuji kolo v cílovém místě. Budou silit trendy, aby cestujícího doprava a její plánování co nejméně zatěžovaly. Už nyní je objednání prostřednictvím aplikací velice jednoduché – a také stále oblíbenější.

# Psí vyhláška jako příklad nesmyslné regulace

*Ačkoli je kvantitativní hledisko v případě nových zákonů, nařízení, vyhlášek a dalších právních předpisů spíše podružné, nelze přehlédnout, že množství nově navrhovaných předpisů na tuzemské scéně je takové, že realisticky nelze očekávat ani to, že by se s jejich obsahem byl schopen napříč různými obory seznamovat právník, natožpak občan a samozřejmě ani člen některého ze zákonodárných sborů, byť on je právě tím, kdo o takovém legislativním návrhu rozhoduje.*

**JAN BARTOŠEK** | Autor je právník a působí ve státní správě  
**JIRÍ Š. CIESLAR** | Autor je politolog a působí na vysoké škole  
CEVRO Institut



Vedle prostého počtu nově navrhovaných regulací, který akceleroval v době transformace a zvláště pak v období přípravy na vstup do Evropské unie, je zde též problematika bytnění nových právních předpisů, které upravují další a další sféry života společnosti. Činí tak neustále detailnějším způsobem a čím dál tím častěji zavádí namísto obecných pravidel pravidla až pitoreskně konkrétní a popisná. Taková snaha o popisnost a postihnutí každé možné jednotlivé



eventuality pak zcela nutně naráží na různorodost, pestrost a dynamiku skutečného života. Fakt, že se pak neustále objevují další příklady „mezer v právní regulaci“, pak pro změnu vede opět k přijímání dalších (a obvykle ještě popisnějších) regulací.

Nové právní předpisy až příliš často nařizují povinnosti a stanovují zákazy, které se sice dotýkají určité sféry problému, který má příslušný legislativní návrh řešit, ale samotný problém buď

vlastně neřeší, nebo jej často nechtěně zhoršují. Učebnicové příklady v podobě regulace nájemného (resp. i většiny jiných cenových regulací včetně např. zákonem stanovované minimální mzdy) či antimonopolního zákonodárství (kartelového práva) jsou velmi dobře známy a popsány. Určité distorzivní dopady však bude mít většina moderních právních předpisů.

Přestože by měla ve sporných případech pomoci obvyklá právníká výkla-

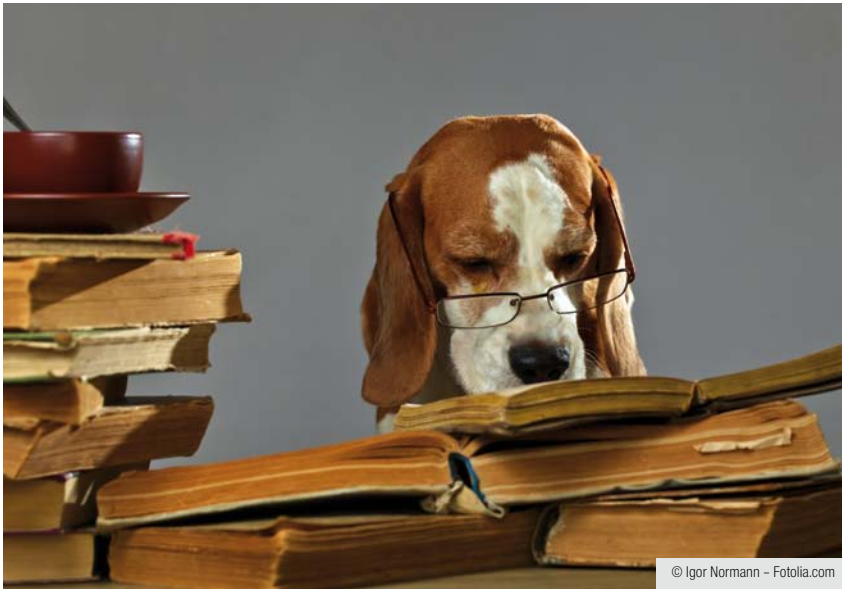
dová pravidla a právní principy, v současném stavu právního řádu, a to především na úrovni právních předpisů nižší právní síly, „technických“ předpisů nebo předpisů ve své podstatě „procesních“, jsou možnosti těchto tradičních právnických metod vesměs značně oslabovány a rozměňovány. Právní výklad se pak stává – vlastně hned v závěsu za tvorbou práva – v jen stěží přijatelné míře volutaristickým.

Jen z poslední doby si lze vybavit mnohé debaty nad změnami legislativy upravující zadávání veřejných zakázek (pokolikáté už!), novelizaci právní úpravy jednání Poslanecké sněmovny (která po svém přijetí jednání dolní komory parlamentu pro vnějšího pozorovatele značně zneprůhlednila), samozřejmě pak i otázku elektronické evidence tržeb či debat o změnách v (stále ještě novém) občanském zákoníku. Přestože se ve všech těchto případech jedná o zásadní a komplexní témata, chtěli bychom se dále zmínit o jednom konkrétním návrhu právního předpisu, který by se mohl již v blízké budoucnosti vztahovat na takřka desetinu obyvatel tuzemské metropole.

### PRAŽSKÁ PSÍ VYHLÁŠKA

Jde o návrh obecně závazné vyhlášky provádějící § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání, kterým v současné době orgány hlavního města usilují zavést (po vzoru dalších, nejen českých měst) obecnou povinnost majitelů psů vodit své psy na většině veřejných míst na vodítku. I na tomto v podstatě marginálním tématu lze řadu z výše uvedených problematických aspektů moderní tvorby práva ukázat.

Na jedné straně takovýto předpis v zásadě řeší zástupný důvod, nikoli samotný problém, na nějž v zásadě asi cílí – nejde přeci o řešení problému, že pražští majitelé psů nemají (většinově?, resp. v jakém podílu případů?) psa na vodítku, ale o to, že některé psy jejich držitelé dostatečně neovládají. To jsou ale relativně odlišné problémy, které mezi sebou nemají nijak těsnou kauzální vazbu. Nepo-



© Igor Normann - Fotolia.com

chybně si lze představit i zcela neovladatelného psa na vodítku (naopak kauzalita vodítka a neovladatelnosti vedeného psa může být právě opačná, jak se pokusíme naznačit dále).

Ačkoli může v jistém krátkém časovém období dojít k očekávaným, tedy obecní vyhláškou předvídaným důsledkům v tom směru, že psi v Praze budou voděni více na vodítkách, v delším období již mohou být důsledky velmi odlišné. V současné době přijímaný návrh bude totiž na svém počátku dopadat na psy, kteří byli vychováváni k tomu, aby (ti vychovaní a alespoň základně vycvičení) museli především poslouchat hlasové povely svého průvodce, přitom ale byli na vodítko navyklí (jeho použití i dnes např. v prostředcích hromadné dopravy apod. je nezbytné). Následně však se bude zvyšovat podíl psů, kteří budou vychováváni již jen na vodítku nebo mimo veřejný prostor. Obě varianty jsou pro majitele psa zdánlivě celkem pohodlné – může psa ovládat přímo a nemusí jej cvičit k poslušnosti na slovní povely a jiným dovednostem při pohybu po městě (např. schopnost psa pohybovat se samostatně jen po chodníku). Takoví psi však jsou ve svém důsledku méně poslušní a méně vychovaní než psi vychovávaní bez vodítka. Lze tedy očekávat, že

v důsledku přijetí takovéto vyhlášky sice zřejmě částečně ubude psů na veřejných místech, současně ale projevy psů vyrůstých na vodítku budou ve vztahu ke svému okolí problematictější.

### NA CESTĚ K DETAILNÍM REGULACÍM

Přesto však je zřejmé, že česká právní regulace je v některých, byť spíše v negativních ohledech stále ještě takřkající v plenkách. Zmiňovaný návrh pražské vyhlášky není sice ani zdaleka v České republice první (naopak se zdá, že mezi např. statutárními městy je hl. město Praha jedním z posledních, kdo obdobnými povinnostmi stanovenými právním předpisem nedisponuje). Tuzemské municipální předpisy jsou ovšem (podobně jako onen návrh hlavního města) doposud v zásadě značně stručné. Jen vyjimečně jde kupříkladu o předpisy, které jsou členěny do více než 10 ustanovení (za značně detailní lze považovat třeba českobudějovickou vyhlášku č. 1/2013 s jejími 11 články, které řeší též i označování psů, maximální přípustnou vzdálenost psa od jeho průvodce na cyklostezce a uvádějí řadu ustanovení duplicitně opakujících ustanovení právních předpisů vyšší právní síly).

Naproti tomu v západní Evropě, kde obdobné předpisy rovněž nejsou výjim-

## NOVÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

až příliš často nařizují povinnosti a stanovují zákazy, které se sice dotýkají určité sféry problému, který má příslušný legislativní návrh řešit, ale samotný problém buď vlastně neřeší, nebo jej často nechtěně zhoršují.

kou, jde často o značně rozsáhlé a detailní regulace. Jako příklad lze uvést například berlínský „psí zákon“ (Gesetz über das Halten und Führen von Hunden in Berlin z 29. září 2004) mající 9 stran normativního textu a upravující nejen konkrétní maximální přípustné délky vodítek v parcích na jedné a v obytné zástavbě a uvnitř budov na straně druhé, ale i ohlašovací povinnosti či povinné pojištění způsobených škod a zakotvující též komplikovaný povolovací systém pro některá plemena považovaná za nebezpečná. Pokud bychom se mohli pokusit vysvětlit míru a hloubku této regulace u nás a např. právě v Berlíně, lze v prvé řadě uvažovat o onom tlaku na postupné překlenování mezer v dosavadní právní úpravě. Na západě bylo jednoduše více času na to dopracovat se postupnými změnami dřívějších právních norem k detailnějším a rozsáhlejším regulacím (resp. bylo bezprostředně jednodušší takové regulace přijímat). Překlenování mezer dosavadních regulací však velmi často (a to platí obecně, nikoli jen pro místní vyhlášky o voděni psů na vodítku) zastírá jednoduchý fakt, že odstranění nedostatků a nekonzistencí v dříve přijatých právních předpisech by bylo často mnohem vhodnější učinit prostřednictvím přehodnocení příslušné regulace jako takové, jejím zjednodušením, lepším zacílením na problém (část berlínského zákona směřující na nebezpečná plemena je právě zřejmě takovouto snahou, byť dosti těžkopádně realizovanou) anebo prostě jejím zrušením bez náhrady (tj. deregulací).



# Změny v přestupkovém zákoně

*S účinností od 1. října 2015 dojde v oblasti přestupkového práva k celé řadě změn. Mimo jiné vznikne nová evidence přestupků (byť pouze pro vybrané přestupky) nebo se prodlouží doposud často kritizovaná jednoroční lhůta pro zánik odpovědnosti za přestupek na dva roky.*

**LUBOŠ JEMELKA** | Autor je právník a politolog; přednáší na vysoké škole CEVRO Institut a pravidelně publikuje zejména k problematice správního práva

## EVIDENCE PŘESTUPKŮ A LHŮTA PRO ZÁNIK ODPOVĚDNOSTI

Zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony zavádí v přestupkovém zákoně řadu změn, některé spíše dílčí, jiné však poměrně zásadní. Jednou z těch nejzásadnějších je zřízení celostátní evidence vybraných přestupků, kterou povede Rejstřík trestů. Do této evidence budou spadat pouze ty přestupky, o kterých to stanoví zákon. Například dle nového § 91 zákona o přestupcích se budou evidovat pravomocná rozhodnutí o přestupcích na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, na úseku zemědělství a myslivosti, na úseku obrany České republiky, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku. Zavedení této evidence bude umožňovat nejen efektivnější posuzování spolehlivosti osob, požadované někte-



© bilderzweg - Fotolia.com

## VEDLE PŘÍPADŮ PODLE § 91 ZÁKONA O PŘESTUPCÍCH

se budou evidovat pravomocná rozhodnutí o přestupcích vydaná podle zákona o zbraních, zákona o hornické činnosti, zákona o myslivosti či zákona o rybářství. Evidence přestupků bude vedle rozhodnutí o vybraných přestupcích obsahovat rovněž údaje o postihu osob podléhajících vojenské kázeňské pravomoci, příslušníků bezpečnostních sborů a osob během výkonu trestu odnětí svobody, výkonu vazby nebo zabezpečovací detence, pokud jejich jednání, kterého se dopustili, odpovídá některému z přestupků, který je předmětem této evidence.

rými zákony (např. zákonem o zbraních či zákonem o obecní policii), ale také ukládání vyšších sankcí při opakovaném spáchání stejného přestupku (dojde-li k němu do jednoho roku od právní moci předchozího rozhodnutí o přestupku). Aby bylo možné tuto „recidivu“ posuzovat, stanoví se nově, že v řízení o některých přestupcích (např. proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití či proti majetku) si bude muset orgán příslušný k projednání přestupků vždy vyžádat opis z evidence přestupků o předchozích přestupcích obviněného.

Další zásadní změnou je prodloužení lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek. Doposud platí, že přestupek nelze projednat (pravomocně o něm rozhodnout), uplynul-li od jeho spáchání jeden rok, a to bez ohledu na to, kdy a zda bylo o tomto přestupku zahájeno správní řízení. Nezřídka se proto objevovaly názory (viz např. Jemelka, L., Vetešník, P.: Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 125), že zejména s ohledem na možné obstrukce při projednávání přestupku ze



strany obviněného je tato dosavadní lhůta příliš krátká a poměrně často dochází k případům, kdy přestupek zůstane nepotrestán. Jedná se zejména o případy, kdy sice bylo řízení o přestupku včas zahájeno, ale pro různé průtahy a opakované uplatňování opravných prostředků (zejména při vrácení věci k novému projednání odvolacím orgánem) se nestihne do jednoho roku ve věci pravomocně rozhodnout. Aby se tyto případy omezily, zavádí se nový institut přerušení běhu lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek. Zahájením řízení o přestupku a znovu pak i vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, se nově během této lhůty přeruší a začne běžet znovu. Měl by tak být dostatek času na řádné provedení řízení na prvním i druhém stupni. Současně však zákon dodává (aby se řízení nemohla vést neúměrně dlouho), že přestupek nelze projednat, uplynuly-li od jeho spáchání dva roky (nejpozději

po dvou letech tedy odpovědnost za přestupek zaniká).

### DALŠÍ ZMĚNY

Vedle výše zmíněných změn, které je možné označit za nejpodstatnější, dochází k úpravě či ke zpřesnění rovněž dalších ustanovení zákona, konkrétně těch, které způsobovaly určité praktické problémy. Například se zvyšuje obecná výše pokuty, kterou lze uložit v blokovém řízení z 1 000 Kč na 5 000 Kč, a pokuty, kterou lze uložit v příkazním řízení ze 4 000 Kč na 10 000 Kč. Určitou nejasnost ovšem může způsobovat dovětek, že tato horní hranice blokové pokuty platí v případech, že tento nebo jiný zákon nepřipouští uložit pokutu vyšší. Vytváří tak dojem, že platí buď možnost sankce 5 000 Kč, nebo speciální sankce vyšší. Existují však případy, kdy zvláštní zákon stanoví, že pokuta v blokovém řízení může být pouze nižší. Například podle § 125c odst. 6 zá-



© Ingo Bartussek – Fotolia.com

kona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), lze za přestupky podle tohoto paragrafu uložit v blokovém řízení pokutu pouze do 1 000, 2 000 či 2 500 Kč. Domnívám se, že zde musí jako *lex specialis* platit přednost maximální výše sankce podle zákona o silničním provozu. I když zákon o přestupcích hovoří v § 13 odst. 2 v případě jiných zákonů pouze o možnosti sankce „vyšší“, nelze toto ustanovení považovat za (nepřípustnou) nepřímou novelu všech zvláštních zákonů, které předpokládají sankci nižší a které musí mít ve svém specifickém případě aplikační přednost.

Z dalších změn je možné zmínit například rozšíření případů, kdy je možné uložit omezující opatření, úpravu formulace přestupků proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku (a to i s ohledem na možnost zvýšení

sankce při jejich opakování), doplnění vymezení poškozeného coby účastníka řízení (vedle osob, kterým byla přestupkem způsobena majetková škoda, se může jednat i o osoby, kterým byla způsobena újma nemajetková), zpřesnění pravidel pro zastavení řízení (aby nebylo nutné využít důvody pro zastavení podle správního řádu, například při podání návrhu na projednání tzv. návrhového přestupku osobou, která nebyla k podání návrhu oprávněna), doplnění náležitostí výroku rozhodnutí o přestupku o formu zavinění (zda byl přestupek spáchán úmyslně či z nedbalosti, což má význam například pro posuzování tzv. přestupkové bezúhonnosti), úpravu pravidel pro vedení společného řízení (nově s doplněním podmínky, že více přestupků jednoho pachatele bude projednáváno společně pouze tehdy, že se jejich skutková podstata týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a podmínky, že se ve společném řízení neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku) nebo změnu pravidel pro doručování veřejnou vyhláškou. Doposud platilo, že rozhodnutí o přestupku nebylo možné doručit veřejnou vyhláškou (z důvodu, aby se fakticky nejednalo o další sankci zveřejněním rozsudku). Nově bude zákon o přestupcích v této souvislosti uvádět, že doručování veřejnou vyhláškou bude možné v řízení o přestupcích vždy, ale pouze tak, že se na úřední desce vyvěsí jen oznámení o možnosti si doručovanou písemnost převzít. Bude tedy využita cesta, kterou již nyní připouští v § 25 odst. 2 správního řádu, a nedojde tedy ke zveřejnění textu rozhodnutí o přestupku jako takového.

V neposlední řadě je třeba doplnit, že ke změně dochází rovněž v otázce uplatnění přezkumného řízení ve vztahu k rozhodnutím o uložení pokuty v blokovém řízení. Doposud pro tyto případy platí, že rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení lze přezkoumávat v obecné lhůtě jednoho roku stanovené v § 96 odst. 1 správního řádu. Zejména pachatelé do-

## DALŠÍ VELKÉ ZMĚNY PŘESTUPKOVÉHO PRÁVA JE MOŽNÉ OČEKÁVAT

zřejmě od července 2017, kdy by měl (v případě svého schválení) nabyt účinnosti zcela nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Ten by měl sjednocovat základní hmotněprávní i procesní pravidla nejen pro přestupky, ale také pro jiné správní delikty (nově označované rovněž za přestupky). Zda bude tento zcela nový zákon přijat, je nyní na našich zákonodárcích, kterým byl návrh tohoto zákona předložen vládou v červenci tohoto roku.

právních přestupků ovšem zahrnují správní orgány podněty na provedení přezkumného řízení s cílem zvrátit v posledním roce vydaná rozhodnutí o přestupku a správní orgány je nejsou schopny řádně vyřizovat. Při zvažování několika variant, jak tuto situaci řešit (například úplným vyloučením přezkumného řízení v případě blokových pokut), bylo nakonec rozhodnuto „pouze“ o zkrácení objektivní lhůty zahájení přezkumného řízení. Nově bude § 85 odst. 5 zákona o přestupcích uvádět, že přezkumné řízení, v němž bude přezkoumáváno rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení, lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí.

Jak je vidět, změn přestupkového zákona nastává poměrně hodně. Zda budou skutečně pro efektivní vedení přestupkového řízení přínosem, je otázkou, na jejíž zodpovězení si musíme ještě chvíli počkat, než nám to ukáže praxe. Osobně se však domnívám, že většina výše uvedených změn má svůj racionální základ a provedené zpřesnění zde bylo důvodné.



# Studujte prestižní vysokou školu v centru Prahy!



## Atraktivní obory s výborným uplatněním!

- **Ekonomie – Hospodářská politika (Bc.)**
- **Politologie a mezinárodní vztahy (Bc., Mgr.)**
- **Obchodněprávní vztahy (Bc., Mgr.)**
- **Veřejná správa (Bc., Mgr.)**
- **Bezpečnostní studia (Mgr.)**
- **Master of Public Administration (MPA)**



**CEVROINSTITUT**

[ vysoká škola ]

**PRÁVO, POLITOLOGIE, EKONOMIE**  
PRESTIŽ, VZDĚLÁNÍ A ÚSPĚCH

**cevroinstitut.cz**