

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Ondřej Moravec

## **Sankce za přestupky a ochranná opatření**

*Diplomová práce*

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): srpen 2016

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 9. 8. 2016

.....

Ondřej MORAVEC

Děkuji doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc., za cenné rady a laskavou pomoc při vypracování této diplomové práce.

## Obsah

Úvod.....	5
1. Sankce.....	8
1.1. Pojem a účel sankcí.....	8
1.2. Napomenutí.....	17
1.3. Pokuta.....	20
1.4. Zákaz činnosti.....	30
1.5. Propadnutí věci.....	41
1.6. Zákaz pobytu.....	49
1.7. Sankce za přestupky podle jiných zákonů.....	58
1.8. Ukládání sankcí.....	59
2. Ochranná opatření.....	85
2.1. Povaha a účel ochranných opatření.....	85
2.2. Omezující opatření.....	87
2.3. Zabrání věci.....	91
Závěr.....	93
Použité zkratky pro citaci některých právních předpisů.....	96
Použité zdroje.....	98
Resumé.....	109

## Úvod

Tématem této diplomové práce jsou sankce za přestupky a ochranná opatření, tedy téma spadající do oblasti správního trestání. Toto téma jsem si zvolil z toho důvodu, že je nepochybně velmi zajímavé a aktuální. Správní trestání, které je upraveno v rámci oboru správního práva, neustále prochází určitým vývojem. Objevují se nové formy a způsoby protiprávních jednání různých subjektů práva, na něž je třeba v moderní demokratické společnosti rychle a adekvátně reagovat, včetně zajištění odpovídající úpravy trestů nebo jiných opatření ukládaných za porušení stanovených pravidel.

Tato diplomová práce je zacílena na sankce a ochranná opatření ukládaná za přestupky, nikoli veškeré správní delikty, neboť snaha komplexně obsáhnout takto široce vymezenou oblast správního trestání by byla velmi obtížná. Sankcionování za přestupky se nadto dotýká takřka každého z nás, což zajímavost a aktuálnost zvoleného tématu jistě zvyšuje.

Právní úprava přestupků a sankcí či ochranných opatření, které za ně lze uložit, je v našich podmínkách poměrně dobře propracovaná a jako vcelku vyhovující ji hodnotí i Ústavní soud České republiky<sup>1</sup>, avšak i zde můžeme nalézt celou řadu sporných a nedořešených otázek. Cílem této práce je proto v první řadě uceleným způsobem postihnout současnou úpravu sankcí a ochranných opatření v zákoně o přestupcích<sup>2</sup>, přičemž v průběhu výkladu bude právě na některé problematické aspekty poukázáno. Výklad se také neobejde bez odkazů na budoucí právní úpravu, neboť se zákonodárce odhodlal přijmout mnoho let diskutovanou a připravovanou reformu správního trestání, která významně zasáhne nejen do oblasti přestupků. Nový zákon ze dne 12. července 2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich<sup>3</sup> (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“), upravuje mnoho dosud nejasných či nedostatečně řešených

---

<sup>1</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 25. října 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, bod 55.

<sup>2</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Dalším důležitým a souvisejícím předpisem je pak zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, který obsahuje skutkové podstaty „zbytkových“ přestupků, vyskytujících se na různých úsecích veřejné správy. Tyto přestupky nebylo možno zařadit do zvláštních zákonů. Upravuje též to, jaké přestupky se budou zapisovat do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů.

otázek, na což se snažím v textu rovněž upozornit. Tento předpis by měl nabýt účinnosti dne 1. července 2017.

Diplomová práce je členěna do dvou obsáhlých kapitol, které jsou dále strukturovány do jednotlivých podkapitol. Prvá kapitola je jádrem této práce a je věnována sankcím za přestupky. V této části práce nejprve stručně vymezuji některé základní pojmy, jako trestní právo správní, správní trestání či správněprávní odpovědnost. Dále se zde zabývám vymezením pojmu sankce, resp. správní trest, a pokračuji problematikou účelu sankcí. Tento úsek práce obsahuje taktéž krátký historický exkurs zaměřený na správní tresty spojené s omezením osobní svobody pachatele.

Dále se zaměřuji na jednotlivé sankce upravené zákonem o přestupcích, každou sankcí (napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci, zákaz pobytu) se zaobírám v samostatné podkapitole. Stručně se taktéž věnuji sankcím za přestupky, které jsou obsaženy v jiných zákonech, tato stěžejní kapitola je pak ukončena obsáhlým výkladem soustředěným na ukládání sankcí, kde se zabývám nejprve zásadami pro ukládání sankcí, použitím správního uvážení, dále institutem upuštění od uložení sankce, zákonnými kritérii pro uložení sankce a odůvodněním rozhodnutí o sankci, dále též majetkovými poměry pachatele, postihem recidivy (včetně evidence přestupků) a ukládáním sankcí při souběhu přestupků.

Druhá kapitola se týká ochranných opatření, jež lze u přestupků uložit. Tato kapitola je v porovnání s kapitolou první podstatně méně rozsáhlá, neboť se domnívám, že ochranná opatření nejsou v praxi aplikována tak často, jako je tomu u sankcí. Také zde podle mého názoru není tolik diskutabilních či nevyřešených právních nebo praktických otázek, byť nepochybně i v této oblasti je prostor pro odbornou diskuzi a pro posun a vývoj právní úpravy. Na některé dílčí aspekty hodné bližšího zájmu (zejm. u ochranného opatření ve formě omezujícího opatření) je ve druhé kapitole poukázáno.

V závěru diplomové práce shrnuji nejpalčivější problémy správního trestání ve vztahu k sankcím (správním trestům) ukládaným za přestupky, především s ohledem na

přijatou reformu. Zde také vyjadřuji některé své osobní názory a postoje, zejména co se týče katalogu sankcí za přestupky de lege ferenda.

Při zpracování této diplomové práce jsem vycházel ze studia odborné literatury, ať už z monografií věnovaných správnímu právu obecně, či z publikací zaměřených přímo na oblast správního trestání. Významným zdrojem pro výklad na zvolené téma byly rovněž články a příspěvky odborné veřejnosti, publikované na nejrůznějších konferencích, v odborných časopisech, popř. ve sbornících a poctách. Z důvodu blízkosti správního trestání s trestáním soudním (za trestné činy) nebyla opomenuta ani literatura trestněprávní. Ve snaze postihnout právní úpravu sankcí a ochranných opatření co nejkomplexněji jsem též pracoval se soudobou judikaturou, zvláště Nejvyššího správního soudu, ale rovněž i Ústavního soudu. Vedle znění příslušných právních předpisů jsou podkladem pro tuto práci také legislativní dokumenty týkající se jak význačné novely zákona o přestupcích provedené zákonem č. 204/2015 Sb., tak budoucí právní úpravy správního trestání. V tomto směru mám na mysli zejména důvodové zprávy.

Diplomová práce je zpracována podle stavu právní úpravy ke dni 9. 8. 2016.

# 1. Sankce

## 1.1. Pojem a účel sankcí

V úvodu této kapitoly bych nejprve rád vymezil některé základní pojmy, které úzce se zaměřením této diplomové práce souvisí a budou v ní nadále používány. V odborné literatuře i v praxi správních orgánů a soudů se používají termíny jako „trestní právo správní“ či „správní právo trestní“, „správní trestání“ a „správněprávní odpovědnost“. Byť jde o pojmy souvztažné a nezřídka se používají k označení stejného právního jevu, nejde o pojmy identické.<sup>4</sup>

Část odborné veřejnosti pracuje spíše s pojmem správní právo trestní<sup>5</sup>, někteří autoři preferují označení trestní právo správní.<sup>6</sup> Tyto pojmy mají společné to, že označují určitý soubor právních norem. Je zde také patrný úzký vztah k oboru trestního práva soudního<sup>7</sup>, které chrání práva občanů, stejně jako všechny další základní hodnoty garantované ústavněprávními předpisy. Správní právo trestní, resp. trestní právo správní má rovněž za účel ochranu významných společenských vztahů před jejich ohrožením či narušením. Odlišení těchto pojmů tkví v tom, že pojem trestní právo správní naznačuje, že o vině a trestu za spáchaný delikt rozhoduje správní orgán, nikoli soud (to je však zřejmě jediná zásadní odlišnost od trestního práva soudního, neboť účel a charakter příslušných právních norem, stejně jako povaha činnosti rozhodujícího orgánu a základní principy trestání, jsou shodné). Vychází se zde z pojetí, že trestání tvoří jednu kategorii bez ohledu na to, jaký orgán trest ukládá. Pojem správní právo trestní naopak zdůrazňuje sepětí s oborem správního práva, jehož je správní právo trestní integrální součástí. Vyjadřuje, že veřejná správa disponuje pravomocí trestat, přičemž tato

---

<sup>4</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 3.

<sup>5</sup> Srov. např. PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 16-27 nebo BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 2-4.

<sup>6</sup> Srov. např. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 5.

<sup>7</sup> Trestní právo soudní (justiční) tvoří spolu s trestním právem správním obor trestního práva (v širším slova smyslu). Kritériem pro toto členění je to, jaký orgán, zda soud či správní orgán, trestní právo vykonává.



pravomoc slouží k zajištění řádného výkonu veřejné správy. U tohoto pojmu se klade spíše důraz na odlišení od trestního práva soudního.<sup>8</sup>

Správní trestání lze s ohledem na výše uvedené definovat jako specifický typ činnosti veřejné správy, která je trestním právem správním upravena a směřuje k jeho výkonu. Jde o formu realizace správněprávní odpovědnosti, jako odpovědnosti za správní delikty (viz dále).<sup>9</sup>

Správněprávní odpovědnost je jednou z forem právní odpovědnosti. Problematika odpovědnosti obecně je velice složitá a názory na její podstatu a otázky s odpovědností spojené se různí. Pro účely této práce však považuji za nutné alespoň uvést, že za nejobecnější znak odpovědnosti bývá označována sankce. Sankce je tedy chápána jako povinnost snést újmu (popř. je mezi sankci a újmu kladeno rovnítko), která je stanovena zákonem pro případ, že nastane právem předvídaná skutečnost.

Právním důvodem sankce bývá nejčastěji porušení povinnosti (byť nejde zdaleka o důvod jediný). V tomto případě je odpovědnost chápána jako sekundární povinnost, která vzniká v důsledku porušení primární povinnosti.<sup>10</sup> Zatímco u soukromoprávních deliktů se klade větší důraz na vymožení primární povinnosti, pokud je dále fakticky vymahatelná, u deliktů veřejnoprávních bývá mnohdy důležitější právě ona povinnost sekundární, tedy povinnost strpět sankční postih.<sup>11</sup>

Základem právní odpovědnosti je právní delikt. U správněprávní odpovědnosti hovoříme o správním deliktu. Správní odpovědnost patří do množiny veřejnoprávní odpovědnosti, např. spolu s odpovědností trestní či ústavní, správní delikt je tudíž deliktem veřejnoprávním. Správním deliktem se rozumí porušení či nesplnění povinnosti stanovené zákonem (nebo uložené na základě zákona), přičemž norma správního práva spojuje s tímto jednáním hrozbu správním trestem (případně ochranným opatřením). V trestním právu správním se vždy vyvozuje odpovědnost za

---

<sup>8</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 3-5.

<sup>9</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 6-7 a PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 16.

<sup>10</sup> Srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 200-201.

<sup>11</sup> Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 163.

protiprávní jednání, ať už ve formě komisivního či omisivního jednání, nejde o odpovědnost za výsledek.<sup>12</sup>

Správní odpovědnost musíme dále rozlišovat ve dvojm – širším a užším – smyslu. Existují totiž dvě skupiny správněprávních sankcí, a to správní tresty a správní sankce netrestního charakteru, někdy též nazývané jako správní sankce obnovující povahy. Tyto skupiny správněprávních sankcí se liší svým účelem a použitím. Správní sankce obnovující povahy mají své místo tam, kde přichází v úvahu faktická náprava protiprávního stavu. Oproti tomu správní tresty nastupují v těch případech, kde nelze nápravy dosáhnout jinak než působením na pachatele správního deliktu. Účelem správních trestů je hlavně prevence a represe (viz dále), netrestní opatření plní funkci zajišťovací, ochrannou či nápravnou.<sup>13</sup> Správní odpovědnost v širším slova smyslu je ta odpovědnost, která je spojena s uplatňováním sankcí trestního i netrestního charakteru. Vzhledem k tématu této diplomové práce bude důraz kladen na správní odpovědnost v užším smyslu, tedy jako odpovědnost za správní delikt, za který orgán veřejné správy ukládá správní trest.<sup>14</sup>

V souladu s výše uvedeným lze konstatovat, že správněprávní odpovědností se „rozumí odpovědnostní vztah mezi pachatelem a subjektem veřejné správy (státem, obcí, krajem, jinou veřejnoprávní korporací, osobou veřejného práva) reprezentovaným správním orgánem, jehož obsahem je právo, resp. povinnost správního orgánu uložit za správní delikt správní trest nebo ochranné opatření a povinnost pachatele strpět uložení správního trestu (ochranného opatření) a splnit jej.“<sup>15</sup>

Přistoupíme-li nyní ke zkoumání pojmu sankce, je nutno předně uvést, že konkrétně v oblasti přestupkového práva je sankce definována jako „právní následek přestupku, uložena může být pouze za spáchaný přestupek jeho pachateli na základě

---

<sup>12</sup> Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 164-165 a PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 10-13.

<sup>13</sup> Např. opatření k nápravě závadného stavu a opatření k zajištění náhradního odběru vod dle ustanovení § 42 VodZak nebo opatření ke zjednání nápravy či zastavení provozu stacionárního zdroje dle ustanovení § 22 OchOvzd.

<sup>14</sup> Srov. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 382 a PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 10-11, 18.

<sup>15</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 12.

zákona.“<sup>16</sup> Sankci tedy nelze považovat za součást skutkové podstaty přestupku, avšak jde o právní následek plynoucí z náležitě prokázané odpovědnosti za přestupek.<sup>17</sup>

Samotné užití pojmu „sankce“ je nicméně i s ohledem na výše uvedené poněkud problematické a zavádějící. H. Prášková poukazuje na to, že „*vyhýbání se termínu „trest“ pro oblast správního trestání je do určité míry výrazem tradičního pojmání rozdílů mezi trestným činem a správním deliktem, kdy právě formální označení právního následku deliktu již implikuje, o kterou oblast trestání jde.*“<sup>18</sup> Tatáž autorka však také dodává, že proti užití pojmu sankce lze uvést zásadní námitku, neboť tento pojem má obecnější obsah a z právně teoretického hlediska vyjadřuje jakékoli následky porušení právní normy.<sup>19</sup>

Pojem sankce je tedy příliš široký a obecný. Není možno též opomenout, že ve správním právu je tento termín spjat spíše s opatřeními trestního charakteru, kdy smyslem není trestat porušení právních povinností, ale snaha dosáhnout nápravy závadného stavu, zamezení dalšího působení škodlivé činnosti na chráněný statek apod. (viz výše). Pojem „trest“ bez příslušného adjektiva je zase odmítán pro možnou záměnu s tresty ukládanými podle TrZ. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich proto pojem sankce opouští a namísto toho používá pojem „správní trest“, který je považován za významově nejpřesnější a vyhovující označení.<sup>20</sup> Zákonodárce se touto cestou snaží sjednotit terminologii v oblasti soudního a správního trestání, navíc i soudní řád správní hovoří o trestu za správní delikt, nikoli sankci (viz ustanovení § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 SŘS). Pojem správní trest lépe vyjadřuje, že jde o opatření trestního charakteru, které má za cíl trestat porušení povinností uložených normami správního práva. Zavedení pojmu správní trest by tak mělo napomoci jednoznačně odlišit sankce trestního

---

<sup>16</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 434.

<sup>17</sup> Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 211.

<sup>18</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 170.

<sup>19</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 170-171.

<sup>20</sup> Srov. ONDRAČKOVÁ, Věra. *Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. Správní právo*. 2014, (1-2), s. 9-10.

charakteru od nápravných opatření netrestní povahy, jež jsou veřejné správě rovněž vlastní.<sup>21</sup>

V kontextu výše uvedeného se jeví jako nejpříhodnější označení pro právní následek přestupku termín správní trest. S ohledem na dosud platnou a účinnou úpravu přestupků je však v této práci více používán pojem sankce, a to ve smyslu právního následku správního deliktu ve formě trestu. Používání pojmu sankce v této práci koresponduje s výrazem zakotveným v platném zákoně o přestupcích.

Příklon k pojmu správní trest v budoucí právní úpravě je nicméně správnou cestou, neboť jak již dříve upozorňovali někteří autoři, snaha o rozhraničení správní odpovědnosti v užším slova smyslu (ukládání správních trestů či ochranných opatření) a jiných (netrestních) důsledků porušení právních norem, je užitečná. Uplatňování odpovědnosti za správní delikty totiž nelze směřovat s ukládáním opatření k nápravě nedostatků zjištěných v rámci správního dozoru, byť tato opatření mohou být subjektivně pocíťována jako určitá forma potrestání a pro daný subjekt často mohou představovat citelnější postih, než jakým je správní trest.<sup>22</sup>

Jak vyplývá i z definice sankce vyložené výše, nelze v řízení o přestupcích opomenout zásadu nulla poena sine lege (žádný trest bez zákona), byť byla prvotně formulována pro oblast trestního práva soudního.<sup>23</sup> Druhy a výše sankcí proto mohou být stanoveny pouze zákonem. Za přestupek není možné uložit jinou sankci, než se kterou počítá zákon o přestupcích či jiný zákon. Systém sankcí upravený v zákoně o přestupcích je obecný a uplatní se jak u přestupků obsažených ve zvláštní části tohoto zákona, tak u přestupků dle zvláštních zákonů, ledaže by tyto obsahovaly speciální úpravu sankcí.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Srov. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>

<sup>22</sup> Srov. STAŠA, Josef. Hranice správní odpovědnosti. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 72, 75.

<sup>23</sup> Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 173/2002 – 33, č. j. 7 Afs 76/2008 – 65 nebo č. j. 9 As 7/2009 – 76.

<sup>24</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 434 a JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 58-59.

Sankce, ostatně stejně jako nové skutkové podstaty přestupků, nemohou být stanoveny ani v obecně závazných vyhláškách obcí.<sup>25</sup>

K účelu sankcí lze v první řadě říci, že by měli především zabezpečit řádný výkon veřejné správy, neboť za objekt přestupků a jiných správních deliktů je mnohdy považován právě řádný výkon veřejné správy. S tímto konstatováním však vystačit nelze, neboť řada přestupků s výkonem veřejné správy nikterak nesouvisí (např. přestupky proti občanskému soužití nebo přestupky proti majetku).<sup>26</sup>

Obecně lze poznamenat, že trest či sankce nastupuje tam, kde nelze použít jiných prostředků k dosažení určitého cíle. Již Cesare Beccaria uváděl, že účinek trestu nespočívá v přísnosti, ale v jeho neodvratitelnosti (k úvahám o nesprávném legislativním trendu neustále zpříšňovat postih za přestupky a jiné správní delikty odkazují na podkapitulu věnovanou pokutě). Moderní teorie zabývající se účelem trestu kladou důraz zejména na prevenci a předcházení protiprávnímu jednání. Důsledné uplatňování veřejné moci má vést k odstranění podmínek a možností k porušování právních povinností. Dosažení tohoto stavu ovšem také předpokládá informovanost adresátů právních norem o jejich povinnostech a o následcích jejich nedodržení.<sup>27</sup>

V trestním právu soudním, se kterým je oblast trestního práva správního často poměřována, je účelem trestu ochrana společnosti před trestnou činností, snaha zabránit odsouzenému pokračovat v páchání trestných činů, výchova odsouzeného k řádnému životu a taktéž prevence generální, tedy snaha působit výchovně na celou společnost.<sup>28</sup>

V oblasti správního trestání je však specifickým rysem ta skutečnost, že orgány veřejné správy mohou samy vydávat právní předpisy. Orgány veřejné správy tak v praxi často sankcionují porušení těch právních povinností, na jejichž stanovení se výrazně podílely. Takovou pravomocí orgány činné v trestním řízení nedisponují, tyto pouze

---

<sup>25</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 5. dubna 1994, sp. zn. Pl.ÚS 8/93.

<sup>26</sup> Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 199 a BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 1.

<sup>27</sup> Srov. NAVRÁTILOVÁ, J. Pojem a účel trestu, systém trestů. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 381 a PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 421.

<sup>28</sup> Srov. NAVRÁTILOVÁ, J. Pojem a účel trestu, systém trestů. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 385.

sankcionují. Jak již bylo poznamenáno výše, je tedy účelem sankcí primárně zajištění bezproblémového a bezporuchového chodu správy veřejných záležitostí. V tomto směru plní sankcionování za přestupky a jiné správní delikty ochrannou funkci. Veřejná správa je skrze ukládání sankcí chráněna před ohrožením či narušením jejího výkonu, stejně tak jsou chráněny spravované subjekty a objekty.<sup>29</sup>

Mezi další funkce sankcí patří funkce preventivní, a to nikoli pouze ve smyslu prevence individuální, ale rovněž i generální<sup>30</sup>, jak ostatně vyplývá i z právní věty rozsudku Městského soudu v Praze, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48: *„Preventivní úloha postihu nespočívá jen v účinku vůči žalobci. Postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal.“*<sup>31</sup>

K dalším funkcím správních trestů jsou pak, vyjma již zmíněné funkce ochranné a preventivní, řazeny funkce represivní (přímé postižení pachatele přestupku sankcí), satisfakční a retributivní (potrestáním pachatele se dostane určitého zadostiučinění poškozenému i celé společnosti, alespoň z morálního hlediska), reparační (typicky např. v právu životního prostředí, kde jsou často příjmy z vybraných pokut účelově vázány na veřejné rozpočty či fondy, ze kterých se mj. financují náklady na odstraňování škod na životním prostředí)<sup>32</sup>, signalizační (je signalizována existence porušení právní povinnosti, má význam např. pro statistické účely), dozorovou (porušení právní

---

<sup>29</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 1-2.

<sup>30</sup> Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 168.

<sup>31</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS.

<sup>32</sup> Jde však o určité specifikum, obecně správní tresty reparační funkci nemají, a to ani tehdy, pokud je jimi postihováno porušení povinnosti k zaplacení určité částky (např. parkovného v obci). K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2007, č. j. 1 As 23/2007 – 78.

povinnosti je lokalizováno) a rovněž také funkce výchovná či stimulační (působení k chování v souladu právními předpisy).<sup>33</sup>

V ustanovení § 11 odst. 1 PřesZak je zakotveno pět druhů sankcí, a to napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci a nejnověji i zákaz pobytu. Jednotlivým druhům sankcí dle přestupkového zákona budu věnovat pozornost v dalších podkapitolách této diplomové práce.

Katalog sankcí v současné právní úpravě vycházel z toho, že pro účely trestání přestupků postačí zavedení sankcí majetkové povahy (pokuta, propadnutí věci), sankce zákazu činnosti (vyhrazené především pro zákaz řízení motorových vozidel), a napomenutí, které bude sloužit jako morální apel na pachatele v méně závažných případech. Sankce zasahující do sféry osobní svobody jednotlivce byly ponechány soudům, které jimi trestají závažnější formy protiprávních jednání, tedy trestné činy.<sup>34</sup> Tento přístup narušilo až zavedení sankce zákazu pobytu, která do svobody pohybu a pobytu pachatele přestupku zasahuje. Zakotvení této sankce však patrně nebude mít v českém právním řádu dlouhého trvání (k tomu blížeji v podkapitole 1.6. této práce).

Je však nutno podotknout, že sankce postihující oblast osobní svobody nejsou z historického hlediska u správních deliktů ničím ojedinělým. Odkázat lze v první řadě na úpravu za dob Rakouska – Uherska, např. na tzv. výpraskový patent (císařské nařízení č. 96/1854 ř. z.), který umožňoval trestat porušení policejních předpisů proti veřejnému pořádku a správě nejen tělesnými tresty (odtud označení předpisu), ale zejména krátkodobým odnětím svobody. Trest odnětí svobody u přestupků byl v českém právním řádu zachován i po roce 1950, kdy byl přijat trestní zákon správní (zákon č. 88/1950 Sb.) Tento právní předpis, který především sloužil totalitnímu režimu k postihu domnělých třídních nepřátel, umožňoval národním výborům ukládat za přestupky tresty odnětí svobody až na dva roky. V roce 1961 byl naopak nastolen trend zcela opačný, neboť zákonem č. 60/1961 Sb. došlo k odklonu od mimořádně přísného represivního přístupu, k postihu přestupků byly zakotveny mnohem mírnější nástroje,

<sup>33</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 2 a PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 385.

<sup>34</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. Ukládání sankce zákazu pobytu za přestupek. In: *Právo na spravodlivý proces a správne trestanie: medzinárodná vedecká konferencia : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 104.

vesměs morální povahy. Přijetím tohoto zákona se tresty odnětí svobody ukládané za správní delikty staly na našem území minulostí.<sup>35</sup>

V jiných zemích se však správní tresty zasahující do osobní svobody objevují dodnes, a to např. v Rakousku či Polsku. Z obecného hlediska neodporují takové tresty ústavní či mezinárodněprávní úpravě, avšak příslušná právní úprava musí obsahovat záruky zajišťující právo na spravedlivý proces, v tomto ohledu zejména přezkoumatelnost takového trestu a postupu, který jeho uložení předcházela, nezávislým a nestranným soudem. Pakliže trest omezující svobodu pachatele uložil správní orgán, musí mít soud zřízený na základě zákona možnost věc posoudit ještě před započatím výkonu trestu.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Srov. MATES, P. K vývoji správního práva trestního. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 1-2, 7-8 a KOPECKÝ, Martin. Ukládání sankce zákazu pobytu za přestupek. In: *Právo na spravedlivý proces a správné trestanie: medzinárodná vedecká konferencia : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 104-105.

<sup>36</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. Ukládání sankce zákazu pobytu za přestupek. In: *Právo na spravedlivý proces a správné trestanie: medzinárodná vedecká konferencia : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 105 a RADECKI, Wojciech. Odpovědnost za přestupky podle polského práva. *Správní právo*. 2015, (1-2). s. 100.



## 1.2. Napomenutí

Napomenutí je ze své povahy nejmírnější sankcí. V zásadě je jejím jediným účelem morálně působit na pachatele přestupku. Tím se napomenutí liší od ostatních druhů sankcí, které způsobují pachateli újmu buď majetkovou (např. pokuta), nebo omezující (zákaz činnosti). Správní orgán příslušný k projednání přestupku se užitím této sankce snaží na pachatele působit výchovně a výstražně. Pachatel přestupku je uznán vinným z jeho spáchání, avšak má pouze povinnost napomenutí strpět.

Uložit sankci napomenutí je tedy namístě u méně závažných přestupků. Sankční roli zde pak neplní ani tak samotné napomenutí, jako spíš případná povinnost nahradit náklady správního řízení.<sup>37</sup>

Pokud nestanoví zvláštní zákon jinak<sup>38</sup>, lze sankci napomenutí uložit za kterýkoliv přestupek. Podle ustanovení § 11 odst. 2 věta za středníkem PřesZak nelze napomenutí uložit spolu s pokutou. Takový postup by ostatně s ohledem na smysl a účel napomenutí nebyl logický. Oproti tomu lze napomenutí uložit vedle zákazu činnosti nebo propadnutí věci, byť tato možnost není v praxi často využívána. Jak již bylo řečeno výše, lze napomenutí chápat jako sankci morálního charakteru, avšak nejedná se o důtku veřejnou, neboť se veřejně nevyhlašuje.<sup>39</sup>

Od napomenutí jako sankce za přestupek musíme dále odlišit ústní domluvu. O té se zmiňuje ustanovení § 84 odst. 1 PřesZak. Domluvu nelze považovat za druh sankce, neboť ji tak neoznačuje přestupkový ani jiný zákon. Podle převažujících názorů jde o neformální způsob vyřízení přestupku. Domluva přichází v úvahu při řešení situací v terénu, typicky u dopravních přestupků, kdy ji využívají příslušníci Policie České republiky. Ti mohou toto řešení zvolit u těch protiprávních jednání, jejichž společenská škodlivost je nízká, není tedy třeba postihnout pachatele blokovou pokutou, resp. zahajovat řízení o přestupku a v něm volit některou ze sankcí. Pachatel je domluvou

<sup>37</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 59-60 a BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 49.

<sup>38</sup> Např. u některých přestupků v dopravě (viz ustanovení § 125c odst. 4 SilnZak) je stanovena povinnost uložit pokutu, přičemž zákon stanoví její dolní hranici, nelze tedy uložit sankci napomenutí.

<sup>39</sup> Srov. ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, s. 174-175.

upozorněn na svoje nevhodné či jinak závadné chování, není však vydáváno žádné rozhodnutí, a to ani z materiálního hlediska. Na rozdíl od blokového řízení nemusí s vyřešením přestupku domluvou pachatel (či spíše osoba podezřelá z přestupku, v rámci domluvy se nerozhoduje o vině) souhlasit. Napomenutí jako sankci lze oproti domluvě uložit pouze individuálním správním aktem, konkrétně příkazem nebo rozhodnutím.<sup>40</sup>

Skutečnost, že napomenutí má mezi sankcemi, které lze za přestupky uložit, svoje nezastupitelné místo, dokládá i zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který bude do budoucna klíčovým předpisem v oblasti správního trestání. Napomenutí zde zůstává ve výčtu druhů správních trestů, přičemž jako doposud jej nebude možno uložit společně s pokutou. V důvodové zprávě k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je v části, která se týká napomenutí, uvedeno, že tato sankce se v praxi osvědčila. Přestupky, jež vykazují nižší míru společenské škodlivosti, lze sankcionovat právě užitím napomenutí a nedochází tak k přepínání represe v této oblasti veřejné správy. Orgán projednávající daný přestupek v rámci použití sankce napomenutí upozorní pachatele na důsledky, které mu hrozí, pokud by se protiprávního jednání dopustil opakovaně, a to zejména na možnost uložení pokuty.<sup>41</sup>

Někteří autoři však upozorňují, že význam sankce napomenutí je dnes sporný a může docházet ke zbytečné konkurenci s institutem upuštění od uložení správního trestu.<sup>42</sup> Osobně se ovšem domnívám, že i s ohledem na výše uvedené má smysl tuto sankci v právní úpravě ponechat. Naopak je spíše otázkou, nakolik je efektivní postup vedoucí k upuštění od uložení sankce, když správní orgán stejně musí v takovém případě vést řízení a vydat rozhodnutí, avšak sankci nakonec neukládá. Proto bych se, být na místě zákonodárce, spíše pro futuro zaměřil na to, jak často a s jakými výsledky je správními orgány využíváno upuštění od uložení sankce. Nepochybuji o tom, že v trestním právu má upuštění od potrestání ve smyslu ustanovení § 46 an. TrZ své

---

<sup>40</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 407 a BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 49 a MATES, P. *Přestupky*. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 97.

<sup>41</sup> Srov. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>

<sup>42</sup> Srov. ONDRAČKOVÁ, Věra. *Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. Správní právo*. 2014, (1-2), s. 10.

nezastupitelné místo, avšak dle mého názoru nelze odhlédnout od faktu, že projednání věci před orgány činnými v trestním řízení má na osobu pachatele podstatně větší vliv, než je tomu při projednání přestupku před správním orgánem.

### 1.3. Pokuta

Pokuta je sankcí způsobující újmu v majetkové sféře pachatele přestupku, představuje v zásadě přípustný zásah do vlastnického práva jednotlivce.<sup>43</sup> Pokuta je sankce, tedy právní následek přestupku, jejím účelem není nahradit škodu, která mohla být spácháním přestupku způsobena. Pokuta plní úlohu represivní a do značné míry i preventivní (aby se protiprávní jednání neopakovalo). Pokutu lze uložit za každý přestupek, ať už samostatně, či s jinou sankcí. Jak již však bylo řečeno výše, nelze pokutu uložit společně s napomenutím.<sup>44</sup> Pokuta je tedy nejfrekventovanější sankcí, což platí pro celou oblast správního trestání. V případě blokového řízení je pokuta jedinou použitelnou sankcí, u řízení příkazního přichází v úvahu krom pokuty ještě napomenutí.

V ustanovení § 13 PřesZak se uvádí: „(1) Pokutu lze uložit do 1000 Kč, nestanoví-li zvláštní část tohoto zákona nebo jiný zákon pokutu vyšší. (2) V blokovém řízení (§ 84) lze uložit pokutu do 5000 Kč, pokud tento zákon nebo jiný zákon nepřipouští uložit v takovém řízení pokutu vyšší, a v příkazním řízení (§ 87) do 10 000 Kč. (3) Pokuta uložená orgánem obce je příjmem obce, jejíž orgán ve věci rozhodoval v prvním stupni. Pokuta uložená jiným správním orgánem České republiky je příjmem státního rozpočtu této republiky.“

V odstavci prvním výše citovaného ustanovení § 13 PřesZak je zakotvena obecná výměra pokuty, která spočívá ve stanovení výše její horní hranice. Takto vymezená horní hranice pokuty je pochopitelně velice nízká, je proto pravidlem, že zvláštní část zákona o přestupcích nebo jiné zákony obsahují vlastní vymezení výše pokuty. Nemusí tomu tak ale být vždy, v takové situaci se uplatní obecné ustanovení o pokutě.<sup>45</sup> Na toto ustanovení lze nahlížet jako na určitou pojistku pro případ, že by zákonodárce pozapomenul výši pokuty u dané skutkové podstaty přestupku specificky stanovit.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

<sup>44</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 73-74.

<sup>45</sup> Viz např. ustanovení § 30 odst. 1 písm. l) až p) PřesZak.

<sup>46</sup> Srov. MATES, P. *Přestupky*. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 98.

Výměra pokuty může být v jednotlivých zákonech upravena různě. Zákon může stanovit pouze maximální horní hranici pokuty, může však kromě maximální horní hranice vymezit i minimální spodní hranici. Jen zcela výjimečně se objevuje pokuta stanovená absolutně určitým způsobem, kdy je v zákoně uvedena jen jediná částka. Horní hranice pokuty může být dále stanovena pevně nebo pohyblivě, popř. ojediněle i kombinací těchto způsobů.<sup>47</sup> Např. v ustanovení § 21a odst. 2 PřesZak určil zákonodárce horní hranici pevně s vymezením přesné částky, neboť toto ustanovení zní: *„Za přešupek podle odstavece 1 lze uložit pokutu do 50000 Kč.“* Obdobně jsou konstruovány veškeré sankce ve zvláštní části zákona o přešupcích.

Určení přesné částky může být dále nahrazeno konstrukcí, kdy se výměra pokuty odvíjí od určité okolnosti – tak např. starý katastrální zákon, účinný do dne 31. 12. 2013 (zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky), upravoval v ustanovení § 24 možnost katastrálního úřadu uložit pokutu za přešupky až do výše trojnásobku či pětinasobku minimální mzdy. Ještě flexibilnější určení výše pokuty zná například zákon o lihu, který v ustanovení § 17 odst. 3 písm. e) stanoví, že za přešupek lze uložit pokutu *„do výše desetinasobku sazby spotřební daně stanovené pro lih zvláštním zákonem a připadající na množství lihu obsaženého ve výrobku, jde-li o přešupek podle odstavece 1 písm. c), f) a g).“* Jako příklad zákonného ustanovení, kde je vymezena minimální spodní a maximální horní hranice pokuty pak lze uvést ustanovení § 125c odst. 4 SilnZak.

Není bez zajímavosti, že výše pokut je ve zvláštních zákonech upravena velmi odlišně, v některých případech může dosáhnout i poměrně závratných výšek. Již zmiňovaný zákon o lihu například umožňuje uložit fyzické osobě za přešupek pokutu až do výše 20 mil. Kč.<sup>48</sup> Oproti tomu nejvyšší horní hranice pokuty podle zákona o přešupcích dosahuje částky 50.000,- Kč, pokutu v této výměře lze uložit např. za některé přešupky na úseku zdravotnictví či podnikání.

V právní úpravě lze nalézt i další případy, kdy je výše pokuty stanovena specificky. Např. ustanovení § 87 odst. 4 ZOPaK umožňuje pokutu uložit až

---

<sup>47</sup> Srov. MATES, P. Některé společné otázky projednávání správních deliktů. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 43 a MATES, P. Přešupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 99.

<sup>48</sup> Viz ustanovení § 17 odst. 3 písm. d) zákona o lihu.

ve dvojnásobné výši, pokud byl přestupek na úseku ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů spáchán ve zvláště chráněném území. Ustanovení § 30 odst. 3 PřesZak<sup>49</sup> oproti tomu umožňuje sankci ve formě pokuty pod stanovenou hranici snížit, a to za taxativně stanovených podmínek.<sup>50</sup>

Pokud je subjektem přestupku mladistvý (viz ustanovení § 19 odst. 1 PřesZak), snižuje se horní hranice pokuty na polovinu, nikdy však nesmí přesáhnout částku 5.000,- Kč.

Ve výroku rozhodnutí, kterým se pachateli přestupku ukládá povinnost zaplatit pokutu, musí být stanovena lhůta k jejímu zaplacení. Tato lhůta činí zpravidla 15 dní a počíná běžet následující den po nabytí právní moci rozhodnutí. U některých přestupků, za které se v praxi ukládají pokuty ve vyšších částkách (např. za přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi), lze stanovit i lhůtu delší. Pokud pachatel přestupku ve stanovené lhůtě pokutu nezplatí, může správní orgán přistoupit k exekuci na peněžitá plnění.<sup>51</sup>

Výše jsem uváděl, že zákonná úprava může nejenom stanovit maximální horní hranici pokuty, ale taktéž i její minimální spodní hranici. Přípustnost takové právní úpravy potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/09. Ústavní soud zde konstatoval, že *„ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit "nulovou" hodnotu výměry sankce. Posouzení spodní hranice sankční sazby je zásadně věcí zákonodárce. Ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou direktivu – musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výší*

---

<sup>49</sup> Ustanovení § 30 odst. 3 PřesZak zní: „Sankci za přestupek uvedený v odstavci 1 písm. g) až i) lze snížit pod stanovenou hranici jen tehdy, že byl prokázán dechovou zkouškou nebo lékařským vyšetřením obsah alkoholu v krvi v množství pod 0,5 promile a současně nebylo užito žádné jiné návykové látky.“

<sup>50</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 74 a BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 50.

<sup>51</sup> Srov. ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, s. 176-177 a JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 75.

*sankční sazby.*<sup>52</sup> Prvním omezením pro zákonodárce je tak v tomto směru dodržení principu proporcionality mezi nastaveným sankčním rozpětím pokuty a typovou (obecnou) závažností deliktu.

Druhým omezením je pak požadavek na vyloučení likvidačního charakteru samotné právní úpravy, o němž je též částečně pojednáno v podkapitole věnované ukládání sankcí. Ústavní soud požaduje, aby byla zákonem stanovena minimální výše pokuty nastavena tak, aby umožňovala v konkrétním případě vzít do úvahy majetkové a osobní poměry pachatele. Minimální spodní hranice pokuty nesmí být zvolena tak, aby její uložení mělo pro delikventa likvidační účinek, který by nemohl správní orgán eliminovat prostřednictvím správního uvážení, neboť by tak vybočil ze zákonných mantinelů.<sup>53</sup>

Jinými slovy by měl zákonodárce při určování minimální a maximální výměry pokuty za jednotlivé přestupky či skupiny přestupků postupovat tak, aby byl orgánu projednávajícímu přestupek ponechán dostatečný prostor pro reflektování konkrétních okolností daného případu, v tomto smyslu zejména majetkových poměrů pachatele. Stanovení minimální výměry určitých druhů sankcí se objevuje typicky např. u přestupků v dopravě, kde je zakotvena jak spodní hranice pokuty, tak minimální délka trvání sankce zákazu činnosti. Právní úprava zde také mnohdy nedovoluje od uložení sankce za přestupek upustit.<sup>54</sup>

Nelze si nevšimnout, že jak soudy ve správním soudnictví, tak rovněž i Ústavní soud, jsou při posuzování sankčního rozpětí u dopravních přestupků vedeni především snahou příliš nezasahovat do úmyslů a cílů zákonodárce. Soudy zde akcentují, že mírnější prostředky a nízké sankce v minulosti nevedly ke zlepšení nežádoucího stavu na českých silnicích, kdy vzrůstal počet protiprávních jednání i vážných a smrtelných nehod. Zpřísnění sankcí i zavedení minimálních spodních hranic pro jejich výměru tedy má v této oblasti své opodstatnění. Minimální výše pokuty v částce 25.000,- Kč u vybraných skutkových podstat přestupků v dopravě, spojená s alespoň ročním

---

<sup>52</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. října 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, bod 47.

<sup>53</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

<sup>54</sup> Viz ustanovení § 125c odst. 5, odst. 6 a odst. 9 SilnZak.

zákazem řízení motorových vozidel, nebyla shledána jako likvidační a protiústavní.<sup>55</sup> Nejvyšší správní soud uzavřel tuto kapitolu takto: „*Jak již zdejší soud judikoval...veřejný zájem na zachování bezpečnosti silničního provozu výrazně převyšuje negativní důsledky spojené s udělenou pokutou a zákazem řízení motorových vozidel za spáchání přestupku...*“<sup>56</sup>

Oproti tomu Ústavní soud v minulosti zrušil zákonné ustanovení o minimální pokutě ve výši 500.000,- Kč, resp. 200.000,- Kč, jednalo se zde však o sankci za jiný správní delikt v oblasti stavebního práva, nikoli přestupek. Tímto způsobem stanovené sankční rozpětí pokuty podle Ústavního soudu znamenalo, že obdobnou výší pokuty budou postihovány subjekty, jejichž hospodářské postavení je zcela odlišné, a tedy zcela odlišné budou i dopady uložené pokuty. Takový stav zapříčiňuje faktickou nerovnost v sociální sféře.<sup>57</sup>

Považuji za korektní zmínit, že ne všemi je názor na ústavnost výše uvedené minimální pokuty ve výši 25.000,- Kč, nadto spojené s obligatorně ukládaným zákazem řízení motorových vozidel, přijímán. K nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09 byla připojena odlišná stanoviska soudkyň Elišky Wagnerové a Ivany Janů, které s většinovým názorem soudu nesouhlasily. Z těchto disentů vyplývá, že pro nemajetné či sociálně vyloučené osoby může být potrestání pokutou ve výši 25.000,- Kč nepřiměřené až drakonické. Odebrání řidičského průkazu pak sníží způsobilost takové osoby uplatnit se na pracovním trhu, čímž se může takto sankcionovaný pachatel dostat do začarovaného kruhu, z něhož takřka není úniku. Posuzovaná právní úprava je v rozporu s principem přiměřenosti (při zásahu do vlastnického práva) a neumožňuje naplnit zásadu individualizace sankce.<sup>58</sup>

Problémy s případnou nepřiměřeností správního trestu u těch skutkových podstat přestupků, kde je vymezena minimální spodní hranice stanovené sankce, by mohl vyřešit zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Sám Ústavní soud dal totiž

---

<sup>55</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2009, č. j. 5 As 46/2008 – 50, a již citovaný nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

<sup>56</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. srpna 2010, č. j. 9 As 22/2010 – 67.

<sup>57</sup> Srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a nálezu téhož soudu ze dne 10. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03.

<sup>58</sup> Srov. odlišná stanoviska soudkyň Elišky Wagnerové a Ivany Janů, připojená k většinovému rozhodnutí Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 14/09.



již dříve zákonodárci k úvaze, zda by nebylo *de lege ferenda* vhodné v oblasti sankcionování správních deliktů, a to včetně přestupků, zakotvit obecné instituty zmírnění sankce pod stanovenou spodní hranici sazby a upuštění od potrestání, které jsou známé v trestním právu.<sup>59</sup>

Zákonodárce se výše naznačenou cestou skutečně vydal a v nové právní úpravě dává správnímu orgánu možnost mimořádně snížit výměru pokuty pod zákonem stanovenou dolní hranici. Důvodů pro tento postup je upraveno více a jedním z nich je právě i vznik situace, kdy uložení pokuty, byť v minimální výši stanovené zákonem, by bylo pro pachatele s ohledem na jeho poměry nepřiměřeně přísné. Pokutu takto nelze snížit až na nulovou úroveň, vždy musí být uložena alespoň ve výši 1/5 dolní hranice sazby stanovené zákonem.<sup>60</sup> Domnívám se, že zavedení tohoto institutu umožní správním orgánům lépe reagovat na nejrůznější okolnosti jednotlivých případů, které se mohou vyskytnout. Tento institut do určité míry vyvažuje omezení správního uvážení rozhodujícího orgánu, které je dáno stanovením minimální výměry pokuty.

Dále uvádím, že jako problematické se může jevit i příliš velké sankční rozpětí pokuty, nemůže totiž dostatečně vyjádřit typovou společenskou škodlivost deliktu. Příliš velká šíře sazby pokuty je také v rozporu s požadavkem na dostatečnou určitost správního trestu, který vyplývá ze zásady *nullum crimen, nulla poena sine lege*. V právní úpravě se také mnohdy bohužel nepromítá zásada, že za typově stejně závažné delikty by měly být ukládané podobně přísné sankce. Diferenciace výše pokut z hlediska závažnosti přestupků i jiných deliktů je mnohdy formální a nepřesná, oproti trestnímu právu se v oblasti správního práva trestního příliš nerozlišují základní a kvalifikované skutkové podstaty. V posledních letech se nadto projevuje trend horní hranice pokut za přestupky a jiné správní delikty zvyšovat, což též bývá předmětem kritiky.<sup>61</sup>

Zostřování sankcí se totiž v praxi ukázalo jako zcela neefektivní. Existence možnosti uložit přísnější sankci nevede k záruce, že budou adresáti právních norem dodržovat stanovené povinnosti. Pokuta ve velmi vysoké výměře, která buď není

---

<sup>59</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. října 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, bod 57.

<sup>60</sup> Viz ustanovení § 44 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>61</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 85.

uložena nikdy, anebo jen zcela výjimečně, od protiprávního jednání pachatele neodradí. Naopak se ukazuje, že tyto legislativní tendence spíše vedou k posílení přesvědčení, že nerespektovat právní předpisy se vyplatí.<sup>62</sup> Daleko důležitější je, aby byla pokuta, byť je uložena v mnohem menší výši, skutečně vymožena a došlo k jejímu zaplacení. Proto by se měly odpovědné orgány zaměřit spíše na to, aby bylo dosaženo co nejefektivnějšího výkonu veřejné správy. Na adresáty právních norem má totiž významný dopad nikoli samotná výše pokuty, ale vědomí, že bude uložena a vymožena vždy, když dojde k porušení zákona.<sup>63</sup>

V souvislosti s úvahami o výši pokut se nabízí zajímavé srovnání s peněžitým trestem, který je jedním z druhů trestů, které lze uložit za trestný čin. Maximální výměra peněžitého trestu může na základě ustanovení § 68 odst. 1 a 2 TrZ dosáhnout částky 36,5 mil. Kč.<sup>64</sup> Chápeme-li trestní právo jako prostředek ultima ratio, který lze uplatnit pouze v případech nejzávažnějších, může být výše pokut u některých skutkových podstat přestupků, které mají postihovat společensky méně škodlivá jednání, překvapivá. Tak např. podle ustanovení § 9c odst. 2 DohlKT může Česká národní banka uložit fyzické osobě za přestupek pokutu až ve výši 50 mil. Kč. Se stejnou maximální výší pokuty pak počítá i ustanovení § 30 odst. 3 FinKongl. Tyto příklady pak nejsou zdaleka ojedinělé, v právní úpravě se lze setkat s mnoha dalšími přestupky, za něž lze uložit pokuty v milionových částkách. Vymáhání pokut uložených v takto extrémní výši je prakticky stěží představitelné, ne-li přímo nemožné. Je též patrné, že podobně stanovené sankce nepůsobí na adresáty příliš odstrašujícím dojmem, jak již bylo uvedeno výše.<sup>65</sup>

Ustanovení § 13 odst. 2 PřesZak obsahuje obecnou úpravu výše pokuty v blokovém a příkazním řízení. Tyto formy řízení o přestupcích jsou specifické a představují snahu o rychlejší, hospodárnější a účinnější projednávání přestupků.

---

<sup>62</sup> Srov. ZÁŘECKÝ, Pavel. K problematice správního trestání. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 55.

<sup>63</sup> Srov. MATES, P., ŠEMÍK, K. Reforma správního trestání. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20 (č. 23-24), s. 843 a MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 99.

<sup>64</sup> Srov. NAVRÁTILOVÁ, J. Druhy trestů. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 416.

<sup>65</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 99.

Pro blokové řízení je výše pokuty obecně stanovena na max. 5.000,- Kč. Zákon o přestupcích či jiný zákon mohou připustit uložení pokuty vyšší. Zde je možno poukázat na ustanovení § 42a PozKom, které upravuje výši pokuty ukládané v blokovém řízení u některých přestupků podle tohoto ustanovení v odlišné výši.<sup>66</sup> Pokud není v zákoně o přestupcích v jeho zvláštní části nebo v některém z jiných zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků výše blokové pokuty určena vůbec, bude orgán projednávající přestupek v blokovém řízení vždy postupovat dle ustanovení § 13 odst. 2 PřesZak.<sup>67</sup>

Pro ukládání pokuty mladistvému jsou i v blokovém řízení stanovena zvláštní pravidla. V blokovém řízení se horní hranice pokuty u mladistvého snižuje na polovinu, nesmí však být vyšší než 2.500,- Kč.<sup>68</sup> V této souvislosti je však nutné zmínit, že v řízení o přestupku spáchaném mladistvým pachatelem se musí s ohledem na ustanovení § 19 odst. 1 PřesZak přihlížet ke zvláštní péči, kterou společnost věnuje mládeži. Na zájmy mladistvého bude v blokovém řízení stěžejní brán ohled, proto je vhodnější přestupek v takovém případě oznámit příslušnému orgánu k projednání v nezkráceném řízení. Přestupky mladistvých by měly být v blokovém řízení řešeny pouze tehdy, jedná-li se o méně závažné prohřešky, kdy není nutná asistence orgánu sociálně právní ochrany dětí a rovněž není nutné o věci uvědomit zákonné zástupce.<sup>69</sup>

V další z forem zjednodušeného řízení, tedy v řízení příkazním, lze obecně uložit pokutu až do výše 10.000,- Kč. Přestupek mladistvého nelze v příkazním řízení projednat vůbec. Použití příkazního řízení je namíste u bagatelních přestupků. V situacích, kdy jde o závažnější jednání a v úvahu přichází uložení citelnější pokuty, je nutné vést nezkrácené řízení.<sup>70</sup>

Při stanovení, kam plyne příjem z uložených pokut, je rozhodujícím kritériem s ohledem na ustanovení § 13 odst. 3 PřesZak to, který správní orgán o přestupku

---

<sup>66</sup> Viz ustanovení § 42a odst. 7 písm. f) a g) PozKom.

<sup>67</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 75.

<sup>68</sup> Viz ustanovení § 19 odst. 3 PřesZak.

<sup>69</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 50.

<sup>70</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 50.

rozhodoval v prvním stupni. Pokud se jednalo o orgán obce, pak je uložená pokuta příjmem obce, není-li ve zvláštním zákoně stanoven odlišný postup. Obce si podle ustanovení § 147 odst. 3 OZř pokuty vybírají i vymáhají samy. Ukládá-li pokuty za přestupky jiný správní orgán, je výnos z těchto pokut podobně jako u sankcí za jiné správní delikty příjmem státního rozpočtu České republiky. Většinou jsou tyto pokuty placeny na účet příslušných finančních úřadů a pro jejich vybírání, evidenci či případnou exekuci se uplatní postup pro správu daní (viz zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů).<sup>71</sup>

Náklady spojené s projednáváním přestupků však v praxi znatelně převyšují příjmy z vymožených pokut. Ministerstvo vnitra provedlo v roce 2012 orientační průzkum na vzorku 30 obcí, kdy se dotazovalo na poměr nákladů na přestupkové řízení a výnosů z tohoto řízení. Z výsledků je patrné, že obce získávají mnohem méně, než kolik na vedení přestupkové agendy vynakládají. Byť účelem sankce ve formě pokuty není pokrýt náklady řízení, je mezi náklady vynaloženými na řízení o přestupcích a výnosy z těchto řízení citelný nepoměr.

Z provedeného průzkumu vyplynulo, že obce s přenesenou působností v základním rozsahu (tzv. obce prvního stupně či jedničkové obce) vyberou průměrně na pokutách zhruba 20 % nákladů, které na řízení ve věcech přestupků vynaložily. Obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. obce druhého stupně či dvojkové obce) jsou již o něco úspěšnější, na pokutách se jim vrací cca 24 % nákladů. Obce s rozšířenou působností (tzv. obce třetího stupně či trojkové obce) na tom jsou nejlépe – průměrně vyberou přes 36 % nákladů do přestupkového řízení vložených. S ohledem na tato zjištění byl již v minulosti zvažován přesun přestupkové agendy na trojkové obce, jak vyplývá z věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který byl vládou přijat v dubnu roku 2013. Takové řešení by přineslo finanční i administrativní úlevu obcím prvního a druhého stupně, zároveň by došlo ke zvýšení efektivity přestupkového řízení.<sup>72</sup> V rámci příprav zákona o odpovědnosti za přestupky

---

<sup>71</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 76 a ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, s. 177.

<sup>72</sup> Srov. *Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)* [online]. s. 25-26, 28-29. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>

a řízení o nich však bylo nakonec vládou rozhodnuto, že k přenesení věcné příslušnosti na obce s rozšířenou působností nemá být provedeno.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Srov. ONDRAČKOVÁ, Věra. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 11.

## 1.4. Zákaz činnosti

### *Povaha a účel sankce zákazu činnosti*

Sankce zákazu činnosti je dalším druhem sankce podle zákona o přestupcích. Trestněprávní nauka považuje zákaz činnosti za velmi efektivní sankci, plnící více rolí, která „jednak brání páchání trestných činů prováděných v souvislosti se zakázanou činností, jednak je výchovným prostředkem, pokud jde o pachatele samého i pokud jde o veřejnost.“<sup>74</sup>

Předností této sankce zcela jistě je, že je oproti sankci pokuty daleko více způsobilá plnit preventivní úlohu. V kombinaci s pokutou, se kterou ostatně bývá zákaz činnosti u přestupků ukládán nejčastěji, může být na pachatele vhodně působeno jak represivně, tak právě z hlediska prevence. Určitou nevýhodou sankce zákazu činnosti je, že v době jejího ukládání nelze vždy dopředu odhadnout veškeré důsledky, které bude na život potrestané osoby mít. Dopady zákazu činnosti na jednotlivé pachatele mohou být s ohledem na konkrétní okolnosti případu velmi různé. Uložení zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel profesionálnímu řidiči tak má mnohem citelnější důsledky, než když tato sankce postihne osobu, která řídí motorová vozidla toliko ve svém volném čase a k obživě řidičské oprávnění nutně nepotřebuje. Zákazem činnosti navíc může být způsobena újma nejen pachateli, ale nepřímě i jeho rodinným příslušníkům.<sup>75</sup>

Pro úplnost považuji za vhodné podotknout, že zákaz činnosti nebývá vždy opatřením trestního charakteru. I v trestním právu se tohoto prostředku používá nejen jako trestu, ale v některých zemích též i jako ochranného (zabezpečovacího) opatření.<sup>76</sup> V oblasti správního práva lze rovněž nalézt příklady, kdy má zákaz činnosti jinou než trestní povahu. Ukázkou takové úpravy je např. ustanovení § 66 odst. 1 ZOPaK, dle kterého je orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým i právnickým osobám

---

<sup>74</sup> SOLNAŘ, V., VANDUCHOVÁ M. Tresty a ochranná opatření. In: SOLNAŘ, Vladimír a kol. *Systém českého trestního práva*. Vyd. 1. Praha: Novatrix, 2009, s. 126-127.

<sup>75</sup> Srov. SOLNAŘ, V., VANDUCHOVÁ M. Tresty a ochranná opatření. In: SOLNAŘ, Vladimír a kol. *Systém českého trestního práva*. Vyd. 1. Praha: Novatrix, 2009, s. 127.

<sup>76</sup> Srov. SOLNAŘ, V., VANDUCHOVÁ M. Tresty a ochranná opatření. In: SOLNAŘ, Vladimír a kol. *Systém českého trestního práva*. Vyd. 1. Praha: Novatrix, 2009, s. 127.

podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat. Zákaz činnosti dle tohoto ustanovení se ukládá rozhodnutím a má výrazný preventivní charakter, což posiluje i fakt, že odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. Nejde zde přitom o sankci za přestupek či jiný správní delikt, činnost zakazovaná dle výše uvedeného ustanovení může být nejen legální a povolená, ale dokonce i nařízená jiným orgánem veřejné správy. Jedná se o jeden z nejdůležitějších a nejpoužívanějších preventivních nástrojů v rámci ochrany přírody a krajiny vůbec.<sup>77</sup> Dalším případem, kdy má zákaz činnosti nápravný, zajišťovací či ochranný charakter, je pozastavení výkonu činnosti, kterou byly porušeny povinnosti v oblasti ochrany veřejného zdraví, nebo zákaz činnosti podle zákona o požární ochraně.<sup>78</sup>

Dále se však budu věnovat zakazu činnosti jako sankci trestního charakteru dle zákona o přestupcích. Zákaz činnosti reprezentuje jeden z nejzávažnějších zásahů do právní sféry pachatele přestupku. Proto se při ukládání zakazu činnosti kromě obecných podmínek pro ukládání sankcí uplatní i specifické podmínky upravené přímo pro tento druh sankce.<sup>79</sup> Zákon o přestupcích stanoví, že zákaz činnosti lze uložit 1) jen za přestupky uvedené ve zvláštní části přestupkového zákona či v jiných zákonech, 2) pokud jde o činnost, kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, nebo ke které je potřeba povolení či souhlasu státního orgánu, 3) pokud pachatel spáchal přestupek touto činností nebo v souvislosti s ní.<sup>80</sup>

Tato sankce postihuje ty kvalifikované činnosti, při nichž dochází k porušení či ohrožení zájmů chráněných právními předpisy. Takovými činnostmi může být zejména řízení motorových vozidel, výkon lékařské profese, obsluha technických zařízení apod. Z uvedeného půjde nejčastěji o zákaz řízení motorových vozidel, neboť zákaz činnosti

---

<sup>77</sup> Srov. STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2016. [cit. 2016-08-06]. ASPI ID: KO114\_1992CZ.

<sup>78</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 10, 18. Viz též ustanovení § 84 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 36 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>79</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 79.

<sup>80</sup> Viz ustanovení § 14 odst. 1 PřesZak.

bývá převážně ukládán za přestupky v oblasti dopravy, jejichž skutkové podstaty jsou vymezeny především v zákoně o silničním provozu.<sup>81</sup>

K povaze sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel se v minulosti vícekrát vyjadřoval i Nejvyšší správní soud. Ten je toho názoru, že jde o sankci jednak charakteru preventivního a odstrašujícího (dočasně odstranit ze silničního provozu řidiče, který je potenciaální hrozbou pro ostatní účastníky provozu na pozemních komunikacích), jednak o sankci charakteru represivního. Přestupky v dopravě, za něž je sankce zákazu činnosti nejčastěji ukládána, spadají z hlediska své povahy spíše do oblasti trestněprávní. Represivní složka zákazu řídit motorové vozidlo se projevuje tím, že tato sankce je způsobila významně zasáhnout do běžného života takto potrestaného pachatele přestupku, přičemž může ovlivnit i další výkon jeho povolání.<sup>82</sup>

Výše uvedené dokládá i další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterém se stanoví, že *„neopominutelnou podmínkou pro uložení tohoto druhu sankce je tedy jednak to, aby se jednalo o činnost, kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, případně k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu, a současně právě touto činností nebo v souvislosti s ní se pachatel dopustil přestupku. S ohledem na tuto podmínku lze proto současnou koncepcí sankce zákazu činnosti charakterizovat jako takovou, která je omezující povahy a jejímž hlavním smyslem je zabránit pachateli přestupku v recidivě.“*<sup>83</sup>

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že sankce zákazu činnosti má blízko k oboru trestního práva soudního. Trest zákazu činnosti, který může být vyneset soudem za spáchaný trestný čin, má řadu styčných bodů se sankcí zákazu činnosti podle zákona o přestupcích. Pokud máme shrnout účel sankce zákazu činnosti, není důvod primárně nevycházet z trestněprávní literatury, dle které je hlavním smyslem zabránit pachateli v dalším protiprávním jednání. Určitá činnost je pachateli zakazována, neboť hrozí, že by při ní mohlo docházet k vytváření podmínek pro další společensky škodlivé

---

<sup>81</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 51 a ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, s. 177.

<sup>82</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2008, č. j. 9 As 7/2008 – 55.

<sup>83</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2009, č. j. 9 As 7/2009 – 76.



jednání. Tato sankce má působit výchovně na pachatele i celou společnost, současně nezřídká chrání řádný výkon určité činnosti nebo zaměstnání, zejména tehdy, ukázal-li pachatel svým činem, že je k výkonu takové činnosti méně způsobilý, ať už pro nedostatky odborné či morální.<sup>84</sup>

### ***Zákonné podmínky pro uložení sankce zákazu činnosti***

Zákaz činnosti je možno uložit samostatně nebo s jinou sankcí. Zákon o přestupcích výslovně uvádí, za jaké přestupky lze tuto sankci uložit. Jedná se o přestupky v oblasti silničního hospodářství, přestupky na úseku podnikání, zdravotnictví a ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, a dále taktéž za přestupky v oblasti zemědělství, myslivosti a rybářství. Jak již bylo uvedeno výše, další významnou skupinu přestupků, za něž je možno uložit zákaz činnosti, tvoří některé přestupky vymezené v ustanovení § 125c SilnZak (dopravní přestupky).

Zákaz činnosti se ukládá na dobu, která je stanovena ve zvláštní části zákona o přestupcích, popř. v jiném zákoně. Pokud však speciální úprava délku zákazu činnosti výslovně nestanoví, je nutno vycházet z obecné úpravy v ustanovení § 14 odst. 1 PřesZak, která umožňuje uložit zákaz činnosti na dobu maximálně dvou let. U mladistvých pachatelů se opět, tak jako např. u pokuty, uplatní úprava odlišná, neboť zákaz činnosti zde lze uložit nejdéle na jeden rok, nadto za podmínky, že výkon této sankce nebrání mladistvému při přípravě na budoucí povolání.

Od uložení sankce zákazu činnosti podle ustanovení § 11 odst. 3 PřesZak lze upustit jen tehdy, nestanoví-li zákon o přestupcích nebo zvláštní zákon něco jiného. Upuštění od uložení zákazu činnosti například neumožňuje ustanovení § 125c odst. 9 SilnZak, správní orgán je tak u zde vyjmenovaných přestupků povinen tuto sankci uložit. Na zřetel musíme brát také případy, kdy zákon stanoví nejen maximální horní hranici doby trvání zákazu činnosti, ale vymezuje rovněž nejnížší možnou výměru této sankce. Jako příklad lze opět uvést ustanovení § 125c SilnZak, které v odstavci šestém upravuje u vybraných dopravních přestupků možný rozsah sankce zákazu činnosti,

---

<sup>84</sup> Srov. NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ M. Druhy trestů. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2014, s. 336 a SOLNAŘ, V., VANDUCHOVÁ M. Tresty a ochranná opatření. In: SOLNAŘ, Vladimír a kol. *Systém českého trestního práva*. Vyd. 1. Praha: Novatrix, 2009, s. 129.

např. od jednoho roku do dvou let za řízení ve stavu vylučujícím způsobilost pod vlivem návykové látky [ustanovení § 125c odst. 1 písm. c) SilnZak].

Zakázat je možno toliko činnost, kterou pachatel přestupku vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, resp. činnost, ke které je potřeba povolení nebo souhlasu státního orgánu. Jiným obdobným poměrem je myšlen například poměr služební (státní zaměstnanci ve správních úřadech podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů) nebo právní vztahy založené dohodami o provedení práce, popř. dohodami o pracovní činnosti. Příkladem činnosti, ke které je potřeba povolení nebo souhlasu<sup>85</sup> státního orgánu, je pak mimo již zmiňované řízení motorových vozidel např. lov zvěře a ryb, vlastnictví, držení a nošení zbraní apod. Pokud však vzniká oprávnění k určité činnosti přímo ze zákona, popř. pouhou registrací u příslušného orgánu, nelze sankci zákazu činnosti uložit.

Přestupek musí být dále spáchán zakazovanou činností nebo v souvislosti s ní, musí zde tedy existovat přímá souvislost mezi spáchaným přestupkem a takovou činností.<sup>86</sup> Vychází se z toho, že by se mělo jednat o činnost, která spáchání přestupku umožnila, přičemž další výkon takové činnosti by mohl přispět ke spáchání stejného či obdobného přestupku i v budoucnosti. Z judikatury trestních soudů taktéž vyplývá, že zákaz činnosti nemůže postihovat takovou činnost, u které nejsou výše uvedené podmínky naplněny – např. jízdu na kole (není k ní potřeba žádného povolení či souhlasu).<sup>87</sup>

Souvislost mezi přestupkem a určitou činností musí být natolik bezprostřední, aby byl zákaz této činnosti způsobilý zamezit dalšímu páchaní protiprávního jednání stejným pachatelem. Projevil-li pachatel svým činem odbornou či morální nezpůsobilost k výkonu nějaké činnosti, nestačí tato okolnost sama o sobě k tomu, aby mu byl další

---

<sup>85</sup> Jde o správní akty, jejichž obsahem je zejm. něčí oprávnění, v tomto případě oprávnění konkrétní osoby vykonávat konkrétně určenou činnost. U povolení lze hovořit o modifikaci obecné ústavní zásady legální licence – k některým činnostem, byť nejsou obecně zakázané, je třeba mít povolení spr. orgánu. Na vydání povolení je právní nárok (adresát musí splňovat určité hmotněprávní předpoklady). Souhlas je zpravidla udělován předběžně, je tedy podmínkou vzniku oprávnění. Na rozdíl od povolení však nelze v souhlasu stanovit meze výkonu oprávnění, resp. mody (podmínky) pro výkon povolované činnosti (srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: 2012, s. 202-203).

<sup>86</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 80-81.

<sup>87</sup> Srov. NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ M. *Druhy trestů*. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2014, s. 337.

výkon takové činnosti zakázán. Přestupek musí být vždy spáchán při výkonu činnosti nebo v souvislosti s ní, uložení zákazu činnosti při absenci této podmínky by znamenalo příliš širokou aplikaci této sankce.<sup>88</sup>

V případech, kdy nejsou splněny zákonné podmínky pro zakázání výkonu určité činnosti, avšak tato činnost souvisela se spáchaným přestupkem, je možno postupovat podle ustanovení § 16 písm. a) PřesZak a uložit omezující opatření.

Pravomocně uložený zákaz činnosti má za důsledek, že takto potrestaná osoba již nemůže danou činnost vykonávat. Pokud byla pachateli přestupku zakázána činnost, ke které tento vůbec povolení či souhlas příslušného orgánu neměl, má tato sankce za následek, že po dobu zákazu činnosti přestupce povolení nebo souhlas od státního orgánu nezíská. Úmyslné porušení pravomocně uloženého zákazu činnosti zakládá trestní odpovědnost za spáchání přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání ve smyslu ustanovení § 337 odst. 1 písm. a) TrZ, pachatel může být v takovém případě potrestán trestem odnětí svobody až na dvě léta. Pro úplnost je nutno také uvést, že jestliže byl pachateli přestupku uložen zákaz činnosti, který dosud nebyl zcela vykonán, musí k této skutečnosti orgán rozhodující o přestupku přihlédnout. Opětovně uložený zákaz totožné činnosti totiž nesmí v souhrnu se zbytkem dosud nevykonané části této sankce přesáhnout maximální horní hranici zákazu činnosti, kterou zákon u daného přestupku stanovuje.<sup>89</sup>

Dle ustanovení § 14 odst. 2 PřesZak se do doby zákazu činnosti započítává doba, po kterou pachatel na základě opatření správního orgánu učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem nesměl již tuto činnost vykonávat. Z hlediska praxe se bude typicky jednat o použití institutu zadržení řidičského průkazu.<sup>90</sup> Zápočet představuje kompenzaci újmy, která pachateli vznikla tím, že nesměl předmětnou činnost vykonávat ještě před okamžikem, než mu počala běžet doba zákazu činnosti

---

<sup>88</sup> Srov. SOLNAŘ, V., VANDUCHOVÁ M. Tresty a ochranná opatření. In: SOLNAŘ, Vladimír a kol. *Systém českého trestního práva*. Vyd. 1. Praha: Novatrix, 2009, s. 129.

<sup>89</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 81 a ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, s. 178-179.

<sup>90</sup> Srov. MATES, P. *Přestupky*. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 101.

stanovená v rozhodnutí o přestupku.<sup>91</sup> Započtení provádí správní orgán ex offo, přičemž výroková část rozhodnutí o přestupku musí obsahovat taktéž rozhodnutí o započtení předmětné doby do doby uloženého zákazu činnosti. Pokud by byla doba, která se má takto započíst, stejná nebo delší než doba zákazu činnosti, tak by k uložení této sankce nemělo dojít. Tento postup musí správní orgán ve svém rozhodnutí řádně zdůvodnit.<sup>92</sup>

### ***Upuštění od dalšího výkonu sankce zákazu činnosti***

Již jsem zmiňoval, že sankce zákazu činnosti představuje velmi citelný zásah do života takto potrestané osoby, spojený nezřídka s nemožností výkonu určitého povolání. Aby byly dopady sankce zákazu činnosti zmírněny, umožňuje ustanovení § 14 odst. 3 PřesZak od dalšího výkonu této sankce upustit. Tato možnost je dána správnímu orgánu, který o přestupku rozhodoval v prvním stupni, a to po uplynutí poloviny doby výkonu zákazu činnosti. S ohledem na ustanovení § 92 PřesZak může správní orgán takto rozhodnout pouze na návrh osoby, které byl zákaz činnosti uložen (u mladistvého je takový návrh oprávněn podat též zákonný zástupce či orgán sociálně-právní ochrany dětí). Návrh je podáním a musí tak splňovat náležitosti stanovené v ustanovení § 37 SŘ. Správní orgán tedy o upuštění od dalšího výkonu sankce zákazu činnosti nerozhoduje z moci úřední.

Proti rozhodnutí o návrhu není možné podat odvolání (rozhodnutí nabývá právní moci již oznámením), tento návrh nelze podat opětovně. Pokud by však oprávněná osoba podala návrh předčasně, tedy ještě před uplynutím poloviny doby výkonu sankce zákazu činnosti, není třeba tento návrh věcně posuzovat a správní orgán pouze takovou osobu vyrozumí o možném podání návrhu po naplnění zákonných předpokladů. Předčasně podaný návrh by proto neměl být překážkou pro nové předložení návrhu. Jakmile však správní orgán návrh posuzuje meritorně a rozhodne se mu nevyhovět, není možné později podat návrh další, pachatel přestupku tak musí strpět celý výkon sankce zákazu činnosti.

Správní orgán může o upuštění rozhodnout jen tehdy, pokud pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že další výkon sankce zákazu činnosti není potřebný.

---

<sup>91</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2014, č. j. 9 As 55/2014 – 35, bod 29.

<sup>92</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 82.

Tuto skutečnost zjišťuje správní orgán např. dotazem na příslušném úřadě, výpisem z evidenční karty řidiče atp. Důležitým vodítkem pro správní orgán též bude, zda se pachatel v době zákazu činnosti nedopustil dalších přestupků, popř. zda činnost i přes uložený zákaz nevykonával. Správní orgán však nemůže pro kladné vyřízení žádosti požadovat po pachateli přestupku splnění dalších<sup>93</sup>, v právních předpisech neuvedených podmínek.<sup>94</sup>

Bohadlo a spol. uvádí, že v praxi je rozhodování o upuštění od výkonu zbytku sankce zákazu činnosti víceméně mechanické, návrhu dotčené osoby je vyhověno za situace, pokud se v mezidobí nedopustila dalšího protiprávního jednání. Velký prostor pro správní uvážení rozhodujícího orgánu a nemožnost bránit se proti nepříznivému rozhodnutí odvoláním však otevírá prostor pro libovůli a nejednotné rozhodování.<sup>95</sup>

Na druhou stranu je nutno akcentovat, že sankce zákazu činnosti podle zákona o přestupcích bude v zásadě trvat nejdéle dva roky, byť zvláštní zákony v některých případech postihují přestupky fyzických osob v tomto smyslu mnohem citelněji (např. ustanovení § 166 odst. 4 ZPKT umožňuje České národní bance uložit zákaz činnosti u určitých přestupků až na pět let). Podle mého názoru se však jedná spíše o výjimku, neboť i za nejzávažnější dopravní přestupky podle ustanovení § 125c SilnZak se ukládá zákaz činnosti na dobu nejdéle dvou let. Zásah do sociální sféry života pachatele je tak u této sankce podle přestupkového zákona méně závažný, než je tomu u zákazu činnosti ukládaného soudem v trestním řízení, který lze uložit až na dobu deseti let<sup>96</sup>. I proto se zřejmě zákonodárce vydal výše naznačenou cestou, kdy neumožnil podat návrh na upuštění od zbytku výkonu sankce zákazu činnosti opětovně, a to ani za předpokladu, že by potrestaná osoba uplatňovala v dalším návrhu nějaké významné nové skutečnosti. Tím se úprava v zákoně o přestupcích liší od úpravy v trestním zákoníku a v trestním řádu, neboť tyto normy umožňují nejenom upustit od

---

<sup>93</sup> Ustanovení § 125c odst. 10 SilnZak např. neumožňuje u vybraných přestupků upuštění od výkonu zbytku sankce zákazu činnosti, pokud pachatel dosud neuhradil uloženou pokutu.

<sup>94</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 82-83, 434 a ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, s. 179.

<sup>95</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 51-52.

<sup>96</sup> Srov. NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ M. Druhy trestů. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2014, s. 337.

výkonu celé řady trestů, nikoli jen trestu zákazu činnosti, ale taktéž umožňují opakované podání žádosti obdobné návrhu dle ustanovení § 92 PřesZak. Jak však bylo naznačeno výše, je taková úprava odůvodněna tím, že výměra trestů ukládaných dle trestního zákoníku je přísnější než v případě sankcí za přestupky.<sup>97</sup>

### ***Bodový systém v dopravě a jeho povaha***

Jak již bylo zmíněno v předcházejícím výkladu, je sankce zákazu činnosti spjata především se zákazem řízení motorových vozidel. V této souvislosti považuji za vhodné zmínit se o povaze tzv. bodového systému. Za stanovený okruh dopravních přestupků (a trestných činů) jsou řidičům ukládány body do zvláštního registru, přičemž při dosažení počtu 12 bodů dojde k „vybodování“ a řidič pozbývá na dobu jednoho roku řidičské oprávnění. K povaze bodového systému se Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že jde toliko o administrativní opatření, jehož cílem je zajistit dodržování předpisů v oblasti silniční dopravy. Nejde tedy o další či vedlejší sankci za určité protiprávní jednání. Účelem bodového systému je zejména preventivní působení na řidiče, kteří jsou více motivováni k tomu, aby dodržovali pravidla silničního provozu. Bodový systém zároveň úspěšně eliminuje ty delikventy, kteří opakovaně a po delší dobu proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích působili. Nejvyšší správní soud dovedl, že zavedení bodového hodnocení řidičů neprolamuje zásadu *ne bis in idem*. Nepříznivé důsledky bodového systému jsou zmírněny možností řidičů bránit se proti rozhodnutí správního orgánu (či soudu) o dopravním deliktu odvoláním. Pokud je takové rozhodnutí zrušeno, nedojde následně ani k zaznamenání bodů do příslušného registru, neboť pro takový postup bude chybět podklad.<sup>98</sup>

P. Mates nicméně podrobil soudní judikaturu v dané věci určité kritice. Výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu sice v zásadě shledal jako souladné s judikaturou Ústavního soudu, jakož i Evropského soudu pro lidská práva, avšak též zdůraznil, že náhled na celou věc je do jisté míry kontroverzní a problematický. Bodový systém totiž v řadě případů znamená pro řidiče fakticky závažnější důsledky, než je tomu u sankce zákazu činnosti. Vybodovaný řidič např. nemůže po uplynutí délky

---

<sup>97</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 82-83, 434-435.

<sup>98</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. prosince 2009, č. j. 2 As 19/2009 – 93.

poloviny doby, kdy nemůže řídit motorové vozidlo, žádat o výmaz přidělených bodů a navrácení řidičského průkazu. Právní úprava takový postup na rozdíl od sankce zákazu činnosti, od jejíhož dalšího výkonu lze za stanovených podmínek upustit, neumožňuje. Podle P. Matese je třeba se spíše přiklonit k pojetí, dle kterého je bodový systém sankcí, nikoli pouhým administrativním opatřením. Mezi uložením trestu / sankce zákazu činnosti soudem, resp. správním orgánem, a mezi automatickou ztrátou řidičského oprávnění při započtení posledního z dvanácti bodů, nelze shledat žádný zásadní rozdíl. Zakonodárce by tedy měl zvážit jiné řešení, které nebude vyvolávat tolik pochybností.<sup>99</sup>

Názorům na sankční povahu bodového systému dalo alespoň částečně za pravdu nedávné rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ve kterém se tento soud od svých dosavadních postojů v této otázce výrazně odchýlil. Nejvyšší správní soud nejprve shrnul, že dosavadní judikatura považuje záznam bodů do bodového hodnocení řidiče pouze za administrativní opatření. Jako sankci svého druhu pak některé senáty Nejvyššího správního soudu vnímaly teprve až pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení hranice 12 bodů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v první řadě dovedl, že záznam bodů do registru řidičů je „trestem“, a to ve smyslu čl. 40 odst. 6 LZPS a čl. 7 odst. 1 věty druhé EÚLP.<sup>100</sup>

Druhou klíčovou otázkou pak bylo posouzení, zda je záznam bodů do příslušné evidence v rozporu se zásadou zákazu dvojího trestání za tentýž skutek. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak není. Záznam bodů je úzce spjat se správním řízením o přestupku, popř. s řízením o trestném činu, takže nelze uvažovat o druhém trestu uloženém v dalším řízení. V případě tzv. vybodování taktéž nelze hovořit o opětovném trestu za jednání, za které již byl pachatel pravomocně potrestán dříve. Pozbytím řidičského oprávnění po dosažení maximální hranice 12 bodů totiž zákonodárce trestá recidivu, jde o sankci svého druhu, která míří na dlouhodobě neukázněné řidiče. Tato recidiva má vlastní skutkovou podstatu v ustanovení § 123c

---

<sup>99</sup> Srov. MATES, Pavel. *Povaha bodového systému v silniční dopravě*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2010. [cit. 2016-08-06]. ASPI ID: LIT37042CZ.

<sup>100</sup> Stěžovatel v daném případě poukazoval na princip zákazu retroaktivity a otázku použití pozdější právní úpravy, která je pro pachatele příznivější. Stěžovatel totiž pozbyl řidičské oprávnění na základě přičtení bodů za jednání, u něhož došlo v mezidobí ke změně bodového ohodnocení, a to tak, že se počet trestných bodů snížil. V případě použití pozdější úpravy by tak stěžovatel o řidičský průkaz nepřišel.

SilnZak a nejde proto o opakovaný postih za dřívější jednotlivé prohřešky (např. přestupky) pachatele.<sup>101</sup>

Závěrem lze poznamenat, že na výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bude muset být zákonodárcem reagováno, neboť soud taktéž vyslovil názor, že jde-li v případě bodového záznamu o trest, musí o něm být pachatel z úřední povinnosti náležitě informován (dosud se řidič o počtu bodů dozvěděl až v souvislosti s dosažením max. hranice, popř. z vlastní iniciativy). Ministerstvo dopravy tak již připravuje v bodovém systému změny, které by se měly projevit během roku 2016. Byť je dané rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vnímáno jako zásadní obrat od dosavadní judikatury, nelze opomenout, že zároveň nadále umožňuje bodové hodnocení řidičů uplatňovat. Pokud by totiž soud shledal, že záznam bodů do registru je trestem i s tím důsledkem, že může být v určitých případech hodnocen jako průlom do zásady *ne bis in idem*, mohlo by to další fungování bodového systému zásadním způsobem ovlivnit, resp. jeho fungování v nynější podobě v podstatě znemožnit.<sup>102</sup>

Lze též upozornit na to, že dvě soudkyně Nejvyššího správního soudu připojily k usnesení rozšířeného senátu odlišné stanovisko, neboť mají na povahu záznamu bodů jiný názor. Další vývoj judikatury v této oblasti proto nelze podle mého názoru úplně spolehlivě předvídat.

---

<sup>101</sup> Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, č. j. 6 As 114/2014 – 55 a *Body řidičům jsou trest a přidělování dotací se soudně přezkoumává* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/body-ridicum-jsou-trest-a-pridelovani-dotaci-se-soudne-prezkoumava-dve-zarijova-rozhodnuti-rozsireneho-senatu-nejvyssiho-spravniho-soudu-99746.html>

<sup>102</sup> Srov. *Úřad bude muset řidičům sám sdělit, že je trestá a dává body za přestupky* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://archiv.ihned.cz/c1-64926020-urad-bude-muset-ridicum-sam-sdelit-ze-je-tresta-a-dava-body-za-prestupky> a MATES, Pavel. *Povaha bodového systému v silniční dopravě*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2010. [cit. 2016-08-06]. ASPI ID: LIT37042CZ.



## 1.5. Propadnutí věci

Propadnutí věci je další ze sankcí upravených přestupkovým právem. Jejím účelem je zneškodnit věc, která by mohla být užita k dalšímu páchání přestupků, odstranění předpokladů pro opakování protiprávního jednání u daného pachatele, případně též odejmutí neoprávněného prospěchu získaného v souvislosti s přestupkem. Tato sankce představuje pro pachatele podobně jako pokuta majetkovou újmu.<sup>103</sup>

Propadnutí věci lze uložit samostatně či s jinou sankcí, přičemž možné uložení této sankce nemusí být výslovně stanoveno ve zvláštní části zákona o přestupcích nebo v zákoně jiném. Nezbytnou podmínkou pro uložení sankce propadnutí věci je, aby taková věc náležela pachateli. Ustanovení § 15 PřesZak, kde jsou podmínky pro uložení sankce propadnutí věci upraveny, záměrně nehovoří o věci ve „vlastnictví“ pachatele. Je pochopitelné, že nejčastěji pachatel výlučným vlastníkem propadlé věci bude, nicméně tato situace nemusí nastat vždy. Pravý vlastník věci totiž nemusí být znám, u některých věcí je pak vyloučeno, aby je pachatel vůbec legálně nabyt (res extra commercium, typicky půjde o drogy nebo zakázané střelivo a doplňky zbraní). V tomto smyslu odkazují na výklad z oblasti trestního práva hmotného, kde se uvádí následující: „Podle § 135 (TrZ, pozn. autora) věc...náleží pachateli, jestliže ji v době rozhodnutí o ní vlastní, je součástí jeho majetku nebo s ní fakticky jako vlastník nebo majitel nakládá, aniž je oprávněný vlastník, majitel nebo držitel takové věci znám“<sup>104</sup>. Za propadlou tedy nelze prohlásit věc odcizenou, vypůjčenou nebo věc, kterou měl pachatel jen v úschově<sup>105</sup>. Pokud však věc náleží odlišné osobě, popř. pachateli nenáleží zcela (např. v situaci podílového spoluvlastnictví či jde o věc podléhající režimu společného jmění

<sup>103</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 86, 88 a NOVOTNÝ, O., VANDUCHOVÁ M. *Druhy trestů*. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2014, s. 342.

<sup>104</sup> NAVRÁTILOVÁ, J. *Druhy trestů*. In: JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 418.

<sup>105</sup> Srov. MATES, P. *Přestupky*. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 102.

manželů), lze uvažovat o uložení ochranného opatření ve formě zabránění věci (blíže v podkapitole 2.3. této práce).<sup>106</sup>

Zákon o přestupcích na rozdíl od ustanovení § 134 TrZ pojem „věc“ nikterak blíže nevymezuje, vycházet proto musíme primárně z občanskoprávní úpravy, popř. ze soudní judikatury.<sup>107</sup> V oblasti soukromého práva je věc v právním smyslu široce vymezena jako vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí. Aby se jednalo o věc v právním smyslu, musí být současně splněny tři kumulativní podmínky: rozdílnost od osoby, užitečnost (schopnost sloužit potřebě osob) a ovladatelnost.<sup>108</sup> S přihlédnutím k povaze a účelu sankce propadnutí věci bude možno prohlásit za propadlou toliko věc hmotnou, kterou je možno definovat jako ovladatelnou část okolního světa s povahou samostatného předmětu. Věci lze taktéž dělit na movité a nemovité, přičemž nemovité věci vymezuje ustanovení § 498 odst. 1 ObčZ, movité věci jsou pak všechny ostatní věci v právním smyslu. Prakticky si však uložení propadnutí nemovité věci (např. pozemku) lze jen stěží představit, neboť ustanovení § 15 odst. 2 PřesZak zapovídá uložení propadnutí věci, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku.<sup>109</sup>

Propadnutí věci se vždy musí týkat i součástí této věci. Součástí věci je podle ustanovení § 505 ObčZ vše, co k ní podle její povahy náleží a co nemůže být od věci odděleno, aniž se tím věc znehodnotí. Věc a její součást je proto v právním smyslu jedinou věcí, předmětem propadnutí věci tudíž nemůže být pouze samotná součást věci. Nemožnost oddělení součásti věci neznamena fyzickou neoddělitelnost, ale vyjadřuje nemožnost oddělit součást věci bez znehodnocení věci samotné. Znehodnocení věci je

---

<sup>106</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 52 a JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 86.

<sup>107</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 86-87.

<sup>108</sup> Srov. THÖNDEL, A., ZUKLÍNOVÁ, M. Předmět občanského práva. In: DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první: Obecná část*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 372.

<sup>109</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 86-87 a THÖNDEL, A., ZUKLÍNOVÁ, M. Předmět občanského práva. In: DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první: Obecná část*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 374.

pak nutno chápat nejen jako její zničení nebo poškození, ale i znehodnocení funkční, jehož důsledkem je ztráta hospodářského či společenského účelu věci.<sup>110</sup>

Chce-li správní orgán uložit sankci propadnutí věci, musí dojít v řízení o přestupku k prokázanému závěru, že taková věc náleží pachateli. Věc musí být ve výrokové části rozhodnutí co nejpřesněji identifikována, aby nemohlo dojít k záměně s jinou věcí, zejména pro případ, že bude nutno věc povinnému odejmout v rámci exekuce na nepeněžitá plnění.

Zákon o přestupcích dále stanoví, že propadnutí věci lze uložit, jestliže byla věc ke spáchání přestupku užita nebo určena. U věci, jež byla ke spáchání přestupku užita, půjde o věc, pomocí které pachatel naplnil skutkovou podstatu přestupku.<sup>111</sup> Takovou věcí může být např. rybářský prut, ocelové oko k neoprávněnému lovení zvěře či přístroj na nedovolenou výrobu lihu.<sup>112</sup>

V případě věci, která byla ke spáchání přestupku určena, se bude jednat o věc, s jejíž pomocí měl být přestupek spáchán, ale k jeho spáchání nakonec nedošlo. Zákon o přestupcích však u přestupků nerozlišuje a nepostihuje přípravu či pokus přestupku jako jeho vývojová stádia, je proto otázkou, zda není tato část ustanovení § 15 PřesZak obsoletní. Tuto tezi zastává P. Mates.<sup>113</sup> Část odborné veřejnosti se nicméně domnívá, že prakticky bude možno tento důvod pro propadnutí věci využít u přestupků, které přípravu, resp. pokus přestupku postihují přímo ve své skutkové podstatě<sup>114</sup>, nebo u tzv.

---

<sup>110</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 87 a THÖNDEL, A., ZUKLÍNOVÁ, M. *Předmět občanského práva*. In: DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první: Obecná část*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 381-382.

<sup>111</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 52 a JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 87.

<sup>112</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 87 a ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, s. 180.

<sup>113</sup> Srov. MATES, P. *Přestupky*. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 103.

<sup>114</sup> Např. ustanovení § 50 odst. 1 písm. a) PřesZak: „*Přestupku se dopustí ten, kdo úmyslně způsobí škodu na cizím majetku krádeží, zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci z takového majetku nebo se o takové jednání pokusí.*“

předčasně dokonaných přestupků<sup>115</sup>, u kterých čin, který je fakticky přípravou nebo pokusem, zákon právně postihuje jako delikt dokonaný.<sup>116</sup>

Druhou z alternativních podmínek pro uložení sankce propadnutí věci je, že taková věc byla přestupkem získána (vyrobena, je produktem přestupku), popř. byla nabyta za věc přestupkem získanou. Věcí získanou přestupkem bude např. nedovoleně vyrobený líh nebo neoprávněně zhotovená reprodukce ceniny. Věcí, která byla nabyta za věc přestupkem získanou, bude typicky částka peněz získaná např. prodejem věci vyrobené nepovolenou činností či výměnou takové věci za jinou. Nezáleží přitom na nabývacím právním titulu, na rozdíl od trestu propadnutí věci ve smyslu ustanovení § 70 TrZ však v přestupkovém řízení nelze prohlásit za propadlou věc, která byla za věc získanou přestupkem nabyta toliko jen zčásti.<sup>117</sup>

Výše již bylo naznačeno, že při ukládání sankce propadnutí věci je správní orgán omezen další zákonnou podmínkou, dle které nesmí být hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Hodnota věci může být správnímu orgánu patrna z jeho úřední činnosti, může být také stanovena na základě odborného vyjádření či znaleckého zkoumání.<sup>118</sup> Poměr hodnoty věci k povaze přestupku je nutno posuzovat nikoli jen s ohledem na finanční stránku (např. hodnota věci vyjádřená v penězích vs. nejvyšší horní hranice pokuty u daného přestupku), ale je nutno přihlížet též k dalším kritériím, jakými jsou závažnost přestupku, okolnosti a způsob jeho spáchání, následek, ale rovněž majetkové poměry pachatele. Bez tohoto přístupu by mohlo dojít k tomu, že movitější pachatelé, kteří by přestupky páchali pomocí dražších věcí, by zůstali propadnutím věci nesankcionováni. Správní orgán by měl hledisko veřejného zájmu, převážně ve smyslu škodlivosti přestupku pro společnost, řádně zvážit, aby posoudil poměr hodnoty věci k povaze přestupku objektivně a určití pachatelé nezůstali touto

---

<sup>115</sup> Např. ustanovení § 29 odst. 1 písm. g) PřesZak: „Přestupku se dopustí ten, kdo padělá lékařský předpis nebo pozmění jeho obsah v úmyslu, aby ho bylo použito jako pravého, nebo užije takového předpisu jako pravého...“

<sup>116</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 87-88.

<sup>117</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 88 a MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 103.

<sup>118</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 88 a NAVRÁTILOVÁ, J. Druhy trestů. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 420.

sankcí nepostižitelní. Zároveň však musí sankce propadnutí věci splnit svůj účel a neměla by být pro pachatele nepřiměřenou újmu.<sup>119</sup>

Pokud správní orgán rozhodl o uložení sankce propadnutí věci, dnem právní moci rozhodnutí se vlastníkem propadlé věci stává stát bez ohledu na to, kdo má v tuto dobu věc v držení. Pachatel je upozorněn, že dále nesmí s věcí disponovat, přičemž je povinen věc ochránit před poškozením. Věc však nemusí mít u sebe pouze pachatel. Pro tyto případy se uplatní postup upravený v ustanovení § 75 PřesZak. Dle tohoto ustanovení je každý, kdo má u sebe věc, která může být mj. prohlášena za propadlou či zabranou, povinen ji na výzvu správního orgánu vydat. Správní orgán by měl věc ve výzvě jednoznačně identifikovat a stanovit k jejímu vydání přiměřenou lhůtu. Pokud by ve lhůtě nebyla věc vydána, je správní orgán oprávněn ji odejmout, zde už na základě rozhodnutí. Rozhodnutí o odejmutí věci je předběžně vykonatelné, neboť zákon o přestupcích vylučuje odkladný účinek odvolání proti takovému rozhodnutí. V případě, že věc není ani tak vydána povinnou osobou dobrovolně, následuje exekuce přímým vynucením, spočívající v odebrání movité věci dle ustanovení § 125 SŘ. Jsou však i jiné způsoby, jak se určitá věc, jež může být později prohlášena za propadlou, může dostat do dispozice správního orgánu. Taková věc může být příslušnému orgánu předána např. spolu s oznámením o přestupku na základě ustanovení § 58 odst. 1 PřesZak.<sup>120</sup>

Věc, která byla během řízení vydána nebo odňata, avšak nedojde k jejímu propadnutí (popř. zabrání), musí být v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 PřesZak bezodkladně vrácena osobě s vlastnickým právem k věci. V případě pochybností o tom, komu věc patří, je pak vrácena tomu, kdo ji vydal, resp. komu byla odňata.

S propadlou věcí, jejímž vlastníkem se stal stát, se dále nakládá a hospodaří podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. V zásadě platí, že s veškerou komunikační, záznamovou a výpočetní technikou, jakož i s dopravními prostředky, zbraněmi, střelivem, municí a výbušninami, hospodaří to krajské ředitelství policie,

<sup>119</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 88 a BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 53.

<sup>120</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 89, 357-359 a ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, s. 180.

v jehož působnosti sídlí orgán, který svým výrokem o propadnutí či zabrání věci rozhodl. V ostatních případech náleží hospodaření s propadlými a zabranými věcmi povětšinou Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, jehož územnímu pracovišti takovou věc správní orgán předá.<sup>121</sup>

Závěrem poukazuji na některé praktické obtíže a sporné otázky spojené se sankcí propadnutí věci. První problém se týká návykových látek. S účinností ode dne 1. 1. 2009 řeší přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi obecní úřady obcí s rozšířenou působností, dříve tyto přestupky řešily příslušné útvary Policie České republiky. Zajištěné návykové látky se musí uchovávat v zabezpečených a k tomu určených prostorách policie, a to v tzv. režimových skladech. Není vhodné, aby s takovými látkami nakládaly orgány samosprávných celků, a to z důvodu bezpečnosti, hospodárnosti i účelnosti. Po dobu trvání přestupkového řízení tak návykové látky ve střeženém objektu uchovává Policie České republiky.<sup>122</sup>

Potud je nakládání se zajištěnými drogami poměrně jasné, praxe však ukázala, že ke konečné likvidaci návykových látek často policejnímu orgánu chyběl právní titul, tedy právě rozhodnutí správního orgánu o propadnutí (či zabrání) věci. Správní orgány totiž ne vždy o návykové látce rozhodly. Absurdním důsledkem této situace pak byla teoretická povinnost vrátit zajištěnou návykovou látku osobě, které byla odebrána. Na tuto nesnáz upozorňovala i odborná veřejnost, vše nakonec vyřešila novelizace ustanovení § 34 odst. 4 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Policisté jsou s ohledem na zmíněné ustanovení oprávněni k likvidaci omamných a psychotropních látek bez ohledu na další postup správních orgánů. Toto řešení by také mělo přinést administrativní i ekonomickou úlevu pro řadu orgánů veřejné moci, které se musely vzájemně informovat o výsledku řízení, přičemž náklady na tento proces výrazně převyšovaly hodnotu zajištěné látky.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Srov. ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, s. 180-181.

<sup>122</sup> Srov. *Stanovisko OBP k problematice uchovávání a likvidace návykových látek s ohledem na novelizaci § 30 odst. 1 písm. j) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-k-uchovavani-a-likvidaci-drog-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-k-uchovavani-a-likvidaci-drog-pdf.aspx)

<sup>123</sup> Srov. POTMĚŠIL, Jan. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 129.

Druhým aspektem, který je předmětem diskuze, je otázka výše již popsaného poměru hodnoty věci k povaze přestupku. Omezení uvedené v ustanovení § 15 odst. 2 PřesZak má ten praktický důsledek, že sankce propadnutí věci postihuje předměty vesměs malé hodnoty, se kterými následně musí s nemalými výdaji hospodařit stát. U mnohých přestupků, zejména těch v oblasti dopravy, v zásadě nelze tuto sankci aplikovat. Je přitom namístě se ptát, zda by v určitých extrémních a závažných případech nemělo být od omezení stanoveného v ustanovení § 15 odst. 2 PřesZak odhlédnuto. A to i s ohledem na to, že u jiných správních deliktů se často hodnota věci s povahou protiprávního činu poměřovat nemusí.<sup>124</sup>

Odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra v minulosti zaujal stanovisko, dle kterého je možné u závažných dopravních přestupků uložit sankci propadnutí automobilu. Vycházel přitom z reálií konkrétního případu, kdy Policie České republiky zjistila přestupek spočívající v řízení motorového vozidla bez řidičského oprávnění. Dalším šetřením bylo taktéž zjištěno, že dané vozidlo nebylo pojištěno, nebylo přihlášeno k registraci na území ČR a nebylo opatřeno registrační značkou.<sup>125</sup> Zastávám názor, že právě v takovém případě lze uvažovat o uložení sankce propadnutí věci, popř. při nesplnění zákonných podmínek alespoň o uložení zabránění věci. Toto řešení by patrně bylo nejvhodnější z hlediska ochrany společnosti před dalším pácháním protiprávního jednání pomocí takového motorového vozidla. Domnívám se však, že současná právní úprava takový postup s ohledem na znění ustanovení § 15 odst. 2 PřesZak neumožňuje, resp. si lze stěží představit, že by obstál při případném soudním přezkumu.

Určité řešení nabízí zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Správní orgán nadále nebude moci rozhodnout o propadnutí věci, jejíž hodnota bude tak vysoká, že bude v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Bude-li to však vyžadovat bezpečnost osob, majetku či jiný obdobný veřejný zájem, k hodnotě věci se nebude přihlížet. De lege ferenda by proto nemělo činit problémy v odůvodněných případech ukládat propadnutí věci bez ohledu na její hodnotu, např. u zbraní, závadných léčiv,

---

<sup>124</sup> Srov. MATES, P., ŠEMÍK, K. Reforma správního trestání. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20 (č. 23-24), s. 843.

<sup>125</sup> Srov. *Stanovisko OBP č. 75: K možnosti uložení propadnutí věci nebo zabránění věci (automobilu) v řízení o dopravním přestupku*. In: ASPI [právní informační systém]. Ministerstvo vnitra ČR, 2013. [cit. 2016-08-06]. ASPI ID: LIT44904CZ.

nebezpečných potravinářských výrobků a též – v mimořádných případech jako viz výše – u dopravních prostředků.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Srov. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>



## 1.6. Zákaz pobytu

Účelem sankce zákazu pobytu je především zabránit opakovanému páchání přestupků jedním pachatelem v téže obci, neboť spočívá v zákazu zdržovat se po vymezenou dobu na území celé obce nebo její části. Zákaz pobytu nelze uložit za jakékoliv protiprávní jednání, ale pouze u vybraných skutkových podstat přestupků. Jedná se o přestupky, kterými lze zasahovat do veřejného pořádku v obci. Konkrétně najdeme tyto přestupky např. v ustanovení § 30 PřesZak (ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi), v ustanovení § 46 odst. 2 PřesZak (přestupky proti pořádku v územní samosprávě), dále v ustanovení § 47 PřesZak (jde o většinu zde upravených přestupků proti veřejnému pořádku) nebo v ustanovení § 50 PřesZak (přestupky proti majetku).<sup>127</sup>

Sankce zákazu pobytu je v přestupkovém právu nejnovější sankcí a byla do zákona o přestupcích vložena na základě novelizace provedené zákonem č. 494/2012 Sb., účinným ode dne 15. 1. 2013. Hlavní motivací pro prosazení této nové sankce bylo dosažení vyšší efektivity správního trestání. Předkladatelé zmíněné novely se domnívali, že dosavadní rozsah sankcí v zákoně o přestupcích je nedostatečný. Správním orgánům projednávajícím přestupky v mnoha případech nezbyla jiná možnost, než uložit pokutu. Vymáhání pokut však bylo v praxi vnímáno jako problematické a samotná sankce v podobě pokuty jako nedostatečně účinná pro prevenci narušování veřejného pořádku či dobrých mravů. Sankce zákazu pobytu byla navržena, aby posílila vymahatelnost práva. Podle autorů novely je tato sankce vhodná pro postih recidivistů, kteří se v obci opakovaně dopouští přestupků, přičemž zejména z důvodu jejich nemajetnosti je nelze úspěšně postihnout pokutou.<sup>128</sup>

Zákon č. 494/2012 Sb. byl nakonec Poslaneckou sněmovnou přijat i přes nesouhlas Senátu a uplatnění práva suspenzivního veta prezidentem republiky. Shrneme-li nejčastější výtky proti přijetí sankce zákazu pobytu, je zřejmé, že řadě odborníků i politiků vadil její možný rozpor s ústavním pořádkem České republiky.

<sup>127</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 53.

<sup>128</sup> Srov. *Důvodová zpráva k zákonu č. 494/2012 Sb. (tisk č. 431/0)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?ct=431&ct1=0&o=6>

Zákaz pobytu v určitém místě omezuje svobodu pohybu, o takovém omezení by neměl rozhodovat orgán veřejné správy, ale nezávislý a nestranný soud. Sankce takové intenzity, která může mít pro potrestanou osobu nezanedbatelné následky (např. nemožnost výkonu povolání, výrazné omezení při správě vlastních nemovitostí atp.), je za „pouhý“ přestupek nepřiměřená. Dále bylo namítáno, že nová sankce je výsledkem trendu zostřovat represí, namísto snahy řešit příčiny pro společnost nepříznivých jevů. Ukládání zákazu pobytu nepovede k účinnému boji s narušovatelem veřejného pořádku v obcích, neboť problémoví občané se budou muset pouze dočasně přemístit do obce sousední či do jiné části města. V neposlední řadě bylo poukazováno na to, že pro aplikaci sankce zákazu pobytu byly zvoleny natolik restriktivní, krkolomné a významově nejednoznačné podmínky, že v praxi nebude vůle se k uložení této sankce uchýlovat.<sup>129</sup>

Podíváme-li se nyní blíže na podmínky pro uložení sankce zákazu pobytu, je zřejmé, že se skutečně jedná o soubor několika na první pohled nejednoznačných předpokladů, které musí být nadto naplněny kumulativně. Ustanovení § 15a odst. 1 PřesZak stanoví následující: *„Zákaz pobytu lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně a na dobu nejdéle tří měsíců za předpokladu, že a) byl přestupek spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku, b) byl pachatel v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce, a c) uložení takové sankce je nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce; sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu.“* Zákazem pobytu nelze na základě ustanovení § 19 odst. 2 PřesZak potrestat mladistvého.

Zákaz pobytu je možno u většiny vybraných přestupků ukládat společně s pokutou (tj. vedle sankce pokuty), výjimku však tvoří přestupky proti majetku uvedené v ustanovení § 50 PřesZak. Zde může správní orgán dle názoru Ministerstva

---

<sup>129</sup> Srov. *Připomínky k novele zákona o přestupcích („PřesZ“) posl. Ing. Ivany Řápkové a dalších (zavedení sankce zákazu pobytu)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.cz/2012/04/pripominky-k-novele-zakona-o.html>

vnitřně<sup>130</sup> zvolit i jen jednu z těchto možností, tedy buď samostatně uloží pokutu, anebo zákaz pobytu, popř. uloží obě sankce zároveň. Sankce zákazu pobytu nesporně představuje zásah do svobody pohybu a pobytu, lze ji proto uložit nejdéle na dobu tří měsíců, a to za splnění všech výše citovaných kumulativních podmínek. Závažnost uložení této sankce zvyšuje i fakt, že maření jejího výkonu může být stíháno jako trestný čin. Pokud pachatel nerespektuje, že mu byl na vymezeném místě zakázán pobyt, a přesto se zde zdržuje, dopouští se trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání dle ustanovení § 337 odst. 1 písm. d) TrZ.<sup>131</sup>

Postihnout pachatele sankcí zákazu pobytu lze v první řadě tehdy, pokud se dopustil úmyslného jednání významně narušujícího místní záležitosti veřejného pořádku. Správní orgán tak musí zkoumat záměr pachatele ve vztahu k jeho protiprávní činnosti, neboť k aplikaci sankce zákazu pobytu nestačí zavinění z nedbalosti. Problematickým se jeví užití výrazu „místní záležitosti veřejného pořádku“, které je způsobilé vyvolat výkladové problémy. V kontextu účelu a smyslu zavedení sankce zákazu pobytu do právního řádu České republiky je možno dospět k závěru, že místní záležitosti veřejného pořádku tvoří určité lokální a specifické problémy, které danou obec sužují. Tyto záležitosti se tak mohou v různých obcích do jisté míry lišit, nejčastěji půjde např. o otázku prostituce, žebrání či konzumaci alkoholu na veřejných místech. Pachatel by tedy měl svým jednáním úmyslně narušit představu o žádoucím stavu veřejného pořádku, která je v dotčené obci či její části všeobecně sdílená.

Otevírá se zde velký prostor pro užití správního uvážení, neboť je to správní orgán projednávající přestupek, který musí posoudit, zda pachatel významně narušil místní záležitosti veřejného pořádku, zda tedy jeho jednání představuje intenzivní zásah do lokálního povědomí o tom, co je v dané obci či její části přijatelné. Nemůže se jednat o bagatelní narušení veřejného pořádku, pachatel musí spáchaným přestupkem podstatně zasáhnout do oblasti, která v obci působí nikoli nevýznamné problémy.

---

<sup>130</sup> Srov. *Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 11. 3. 2014* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: [http://www.kr-karlovarsky.cz/krajsky-urad/spravni\\_agendy/Stranky/Prestupky.aspx](http://www.kr-karlovarsky.cz/krajsky-urad/spravni_agendy/Stranky/Prestupky.aspx)

<sup>131</sup> Srov. *Výkladová stanoviska k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích – zákaz pobytu* [online]. s. 3-5. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.kr-karlovarsky.cz/krajsky-urad/spravni-agendy/Stranky/Prestupky.aspx>

Již jsem uváděl, že sankce zákazu pobytu byla do zákona o přestupcích zakotvena proto, aby bylo možno účinně postihovat recidivu. Další z podmínek pro její uložení proto vyžaduje, aby byl pachatel v posledních 12 měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, jehož se dopustil na území stejné obce. Cílem zákonodárce je postihovat opakované úmyslné jednání, v podstatných rysech totožné s přestupkem, za který již byl pachatel v posledních 12 měsících pravomocně uznán vinným. Patrně se nemusí jednat o naplnění zcela shodné skutkové podstaty, avšak mělo by jít o přestupek se stejným druhovým objektem (útok proti majetku, narušení veřejného pořádku ve smyslu ustanovení § 47 PřesZak apod.). Není rozhodné, zda byl pachatel ze spáchání předešlého přestupku uznán vinným v příkazním či blokovém řízení, nebo zda byla jeho vina vyslovena rozhodnutím vydaným v klasickém řízení, podstatné je, že se jedná o pravomocně skončený případ.

Územím stejné obce se rozumí ten územní obvod, kde k významnému narušování veřejného pořádku dochází. U statutárních měst nepůjde o celé území takového města, ale o určitý městský obvod nebo městskou část, kde se pachatel opakovaně dopouští jednání narušujícího veřejný pořádek. Výše uvedeným závěrům odpovídá i dosavadní praxe, kdy např. úřady pražských městských částí postihují zákazem pobytu ty recidivisty, kteří se opakovaně dopouštějí protiprávní činnosti v obvodu jejich působnosti. Správní orgány též v zásadě postihují pachatele za totožné přestupky (např. žebrání, veřejné nabízení sexuálních služeb aj.).

Poslední podmínkou je, aby bylo uložení sankce zákazu pobytu shledáno jako nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce. Zakázat pobyt určité osobě v obci či její části tak bude možné, jestliže jiné prostředky nápravy selhaly, a k zajištění veřejného pořádku v určitém místě bude nutné zvolit toto krajní řešení. Je zřejmé, že zákazem pobytu je možné postihovat opakované rušení veřejného pořádku toutéž osobou, kdy předchozí sankce, typicky v podobě pokuty, nevedly k nápravě nežádoucího stavu.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Srov. *Výkladová stanoviska k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích – zákaz pobytu* [online]. s. 5-8. [cit. 2016-08-06] a POTMĚŠIL, Jan. Sankce zákazu pobytu. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Praha: Policejní akademie ČR, 2014, s. 217-220.

Dle imperativu uvedeného v ustanovení § 15a odst. 1 písm. c) věta za středníkem PřesZak se sankce zákazu pobytu nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt, popř. hlášený pobyt dle zvláštního právního předpisu. Podobnou podmínku obsahuje i ustanovení § 75 odst. 1 Trz. Sankce zákazu pobytu je obdobou trestu zákazu pobytu podle ustanovení § 75 Trz, lze se proto řídit některými závěry vyplývajícími z trestněprávní judikatury, popř. z odborné literatury.<sup>133</sup> Nejvyšší soud dovodil, že „*jestliže se trest zákazu pobytu ve smyslu vylučující podmínky § 75 odst. 1 věta za středníkem tr. zákoníku, nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má obviněný trvalý pobyt, není rozhodující místo, kde má obviněný formálně přihlášen trvalý pobyt, ale zda místo, v němž pachatel bydlí, má povahu trvalého bydlení, resp. místo, kde je přihlášen k trvalému pobytu, má skutečně charakter trvalého pobytu (srov. rozhodnutí č. 1/1976 Sb. rozh. tr.)*“<sup>134</sup>

Správní orgán by se proto neměl omezit toliko na zkoumání, kde má pachatel přestupku formálně nahlášen trvalý pobyt, jak by napovídala jazykový výklad ustanovení § 15a odst. 1 písm. c) PřesZak, ale zajímat by ho měl především faktický stav věci – tedy kde se pachatel skutečně trvale zdržuje. Je nutné zhodnotit reálné vazby pachatele k místu, kde je o uložení sankce zákazu pobytu uvažováno (např. kde má rodinu, kde skutečně bydlí, kde pracuje atp.). Při zohlednění konkrétních okolností daného případu je tedy v zásadě možné zakázat pobyt i v místě, kde má dotčená osoba hlášen trvalý pobyt (dospěje-li správní orgán k nepochybnému závěru, že jde pouze o formální přihlášení). Stejně tak lze tuto sankci uložit cizinci, bezdomovci či osobě požívající v České republice mezinárodní ochrany.<sup>135</sup>

Sankce zákazu pobytu spočívá ve smyslu ustanovení § 15a odst. 2 PřesZak v zákazu vstupu a pobývání na území určité obce nebo její části, ve které se pachatel opakovaně dopustil protiprávního jednání. Konkrétní rozsah této sankce závisí na uvážení správního orgánu, který o jejím uložení rozhoduje. Zákaz pobytu se může týkat jak území celé obce, tak jen její části, např. čtvrti, popřípadě dokonce pouze jedné ulice, již však nikoli určitého domu anebo bytu. Místo, na které se zákaz pobytu vztahuje, je

<sup>133</sup> Srov. *Důvodová zpráva k zákonu č. 494/2012 Sb. (tisk č. 431/0)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?ct=431&ct1=0&o=6>

<sup>134</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. října 2011, sp. zn. 8 Tdo 1087/2011.

<sup>135</sup> Srov. POTMĚŠIL, Jan. Sankce zákazu pobytu. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Praha: Policejní akademie ČR, 2014, s. 221-223.

nutno vymezit co nejpřesnějším způsobem. V případě územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy by bylo zřejmě nepřiměřené, aby byla za přestupek ukládána sankce zákazu pobytu vztahující se na všechny městské obvody či městské části. Zde by se proto měl pachatel zakázat pobyt toliko v tom městském obvodu (městské části), ve kterém se tento opakovaně dopustil narušení veřejného pořádku.

Správní orgán, který sankci zákazu pobytu uložil, by měl o tomto postupu dále informovat příslušný útvar Policie České republiky ve svém územním obvodu. Právě policisté z takového útvaru pak mohou kontrolovat, zda pachatel uložený zákaz dodržuje. U občanů České republiky se údaj o zákazu pobytu v určitém místě a o době jeho trvání zapisuje do informačního systému evidence obyvatel.<sup>136</sup>

Správní orgán o uložení sankce zákazu pobytu informuje taktéž obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt. Tento orgán je totiž oprávněn pachateli povolit, aby na „zakázané území“ krátkodobě vstoupil, a to za účelem vyřízení neodkladných a důležitých záležitostí (př. návštěva lékaře). Z ustanovení § 15a odst. 3 PřesZak vyplývá, že obecní úřad může povolení udělit na žádost pachatele, odůvodňují-li to jeho závažné osobní důvody, a to pouze se souhlasem správního orgánu, který zákaz pobytu uložil. Obecní úřad má na rozhodnutí o žádosti o povolení vstupu lhůtu pět pracovních dnů od zahájení řízení. Zvolené řešení se jeví poněkud nešťastným, když o povolení vstupu má ve velmi krátké lhůtě rozhodovat správní orgán, který může být místu zákazu pobytu velmi vzdálen. Příslušný obecní úřad taktéž nemusí mít o poměrech pachatele dostatek informací, patrně by tedy bylo vhodnější, aby o povolení ke vstupu rozhodoval ten správní orgán, který sankci zákazu pobytu uložil.<sup>137</sup>

Ustanovení § 15a odst. 3 PřesZak dále stanoví, že nejsou-li podmínky pro vydání povolení ke krátkodobému pobytu pachatele v dotčené lokalitě splněny, obecní úřad rozhodnutím předmětnou žádost zamítne. V opačném případě vydá žadateli namísto písemného vyhotovení rozhodnutí potvrzení o povolení k pobytu, ve kterém

---

<sup>136</sup> Srov. *Výkladová stanoviska k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích – zákaz pobytu* [online]. s. 9-10, 12. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z:

<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=205104&TypeID=2>

<sup>137</sup> Srov. POTMĚŠIL, Jan. Sankce zákazu pobytu. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Praha: Policejní akademie ČR, 2014, s. 224.

musí být konkrétně specifikováno, v jaké době a za jakým účelem je krátkodobý pobyt povolen. Při pobytu na území obce nebo její části, v níž má pachatel zakázán pobyt, je pachatel povinen mít toto potvrzení u sebe.

S ohledem na ustanovení § 15a odst. 4 PřesZak ve spojení s ustanovením § 92 PřesZak lze na návrh potrestané osoby po uplynutí poloviny doby výkonu sankce zákazu pobytu od zbytku výkonu této sankce upustit. V této souvislosti odkazují na výklad uvedený v podkapitole 1.4 této práce, neboť pro rozhodování o upuštění od dalšího výkonu sankce zákazu pobytu platí stejná pravidla jako v případě sankce zákazu činnosti.

Zhodnotíme-li dosavadní praxi orgánů projednávajících přestupky, ukazuje se, že předpovědi o praktické nepoužitelnosti sankce zákazu pobytu se tak docela nepotvrdily. V některých městech našla tato sankce své uplatnění<sup>138</sup>, byť jinde ji naopak nevyužívají, přičemž hlavní překážkou je hlášení trvalého pobytu v místě, ze kterého by měl být pachatel vykázán.<sup>139</sup> Významně se zákaz pobytu uplatňuje v Praze, zejména v městské části Praha 1, která pomocí tohoto institutu bojuje zejména proti žebrajícím osobám, bezdomovcům a narkomanům.<sup>140</sup>

Domnívám se, že sankce zákazu pobytu se příliš neosvědčila. Přisvědčuji těm názorům, dle kterých je tato sankce namířena proti tzv. nepřizpůsobivým občanům, avšak nikterak neřeší podstatu nežádoucích jevů. V praxi je uplatňování této sankce namířeno hlavně proti žebrákům, prostitutkám či osobám popíjejícím na veřejnosti alkohol. Pomínu-li okolnost, že např. u žebření vyvstává legitimní otázka, zda toto jednání skutečně závažně narušuje veřejný pořádek v obci, lze si jen těžko představit, že zákaz pobytu může vyjmenované problémy trvale vyřešit. Podle mého názoru nikoli, neboť zákazem pobytu potrestaní pachatelé tuto sankci buď ignorují, nebo se dočasně (či trvale) přesídlí na území jiné obce (v Praze do jiné městské části). Osoby bez

---

<sup>138</sup> Srov. *Zákaz pobytu nepřizpůsobivých se v Klatovech osvědčil* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1043515-zakaz-pobytu-nepřizpusobivych-se-v-klatovech-osvedcil>

<sup>139</sup> Srov. *Město Bohumín - Zpravodajství - Dotazy novinářů* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://www.mesto-bohumin.cz/cz/zpravodajstvi/tiskove-zpravodajstvi/dotazy-novinaru/16852-sankce-vyhosteni-neboli-zakaz-pobytu-ve-meste.html>

<sup>140</sup> Srov. *Jan Potměšil: Zákaz pobytu dva roky poté – jak se nám represe (ne)vyplatila* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/20019-zakaz-pobytu-dva-roky-pote-jak-se-nam-represe-ne-vyplatila>

domova či narkomany sankce zákazu pobytu jen stěží přiměje ke změně způsobu jejich života, byť nedodržení zákazu pobytu v určité obci nebo její části zakládá odpovědnost za trestný čin.

Někteří autoři navíc poukazují na procesní problém efektivnosti ukládání zákazu pobytu či obdobných sankcí. Represivní postupy proti narušovatelům veřejného pořádku by měly být přenechány soudům, veřejná správa by se spíše měla zaměřit na preventivní programy pomáhající odstranit společensky nežádoucí jevy. Aby bylo uložení zákazu pobytu skutečně smysluplné a účelné, je nutné, aby byl pachatel tímto způsobem potrestán v co nejkratší lhůtě a sankce začala co nejdříve působit. Toto se však orgánům veřejné správy ve správním řízení zajistit příliš nedaří.<sup>141</sup>

O vhodnosti sankce zákazu pobytu má patrně pochybnosti i zákonodárce, neboť se s touto sankcí do budoucna (alespoň prozatím) nepočítá, o čemž svědčí zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákaz pobytu zde ve výčtu správních trestů v ustanovení § 35 chybí, přičemž primárním důvodem jeho nezařazení byly pochybnosti ohledně souladu zákazu pobytu s ústavním pořádkem.<sup>142</sup>

Na druhou stranu jsem přesvědčen, že v přestupkovém právu alternativní způsob sankcionování chybí. V případech, kdy jako sankce selhává pokuta, neboť je pro nemajetnost pachatelů v podstatě nevymahatelná, by měla existovat možnost použití sankce jiné, která zajistí naplnění účelu správního trestání. Je nezpochybnitelné, že proti osobám opakovaně narušujícím veřejný pořádek v obcích (např. znečišťováním veřejných prostranství, ničením obecního majetku, drobnou kriminalitou apod.) by správní orgány měly mít k dispozici efektivnější represivní i preventivní nástroje.

Od roku 1990, kdy byl přijat zákon o přestupcích, se společenská situace výrazně změnila. Počet osob, které na veřejných místech obecně uznávaná a právním

---

<sup>141</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. Ukládání sankce zákazu pobytu za přestupek. In: *Právo na spravodlivý proces a správne trestanie: medzinárodná vedecká konferencia : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 109.

<sup>142</sup> Srov. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>



řádem nastavená pravidla ignorují či porušují, exponenciálně narostl. Peněžité sankce mají ve vztahu k takovým lidem pro jejich nedobytnost v podstatě nulový efekt.<sup>143</sup>

De lege ferenda lze proto uvažovat o zavedení jiných sankcí, které by mohly nahradit právě ne příliš účinný zákaz pobytu. Inspirovat se přitom lze v právních předpisech sousedních zemí. Tak například v Polsku zná tamní úprava sankci za přestupky v podobě krátkodobého trestu odnětí svobody. Zakotvení takového institutu v České republice by patrně neobstálo u odborné ani laické veřejnosti, avšak zavedení např. bezúplatných společensky prospěšných prací, které polské právo rovněž zná, si již v našich podmínkách představit lze. Dle mého názoru by právě tato sankce mohla daleko lépe represivně, ale zejména preventivně působit na problémové občany, kteří se v obcích opakovaně dopouští nežádoucího chování. Tato sankce v sobě skrývá alespoň určitý resocializační prvek – vede pachatele ke spořádanějšímu způsobu života, nutí je odčinit následky jejich protiprávních činů. Výhodná by mohla být i pro samotné obce, neboť by s její pomocí mohly s nižšími náklady částečně řešit některé otázky ve své působnosti (např. úklid veřejných prostranství). Nelze však nezmínit, že v Polsku rozhodují o přestupcích soudy, nikoli správní orgány. Institut obecně prospěšných prací by též u nás narážel na ústavní limity, avšak domnívám se, že je minimálně k zamyšlení, zda by jeho zavedení nemohlo být užitečné.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. Ukládání sankce zákazu pobytu za přestupek. In: *Právo na spravodlivý proces a správne trestanie: medzinárodná vedecká konferencia : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 105.

<sup>144</sup> Srov. RADECKI, Wojciech. Odpovědnost za přestupky podle polského práva. *Správní právo*. 2015, (1-2), s. 100, 103, 105.

## 1.7. Sankce za přestupky podle jiných zákonů

V kapitole týkající se sankce pokuty jsem již uváděl, že zvláštní zákony mohou obsahovat specifické určení pokuty (viz např. zákon o lihu, kde může výměra pokuty v některých případech odrážet množství lihu v konkrétním produktu). Zvláštní zákony však mohou obsahovat i jiné sankce, než které stanoví zákon o přestupcích v ustanovení § 11, byť je taková situace spíše výjimečná, neboť speciální právní úprava ponejvíce zakotvuje pouze pokuty.<sup>145</sup>

Mezi odlišné sankce však patří například propadnutí zboží, které je obdobou sankce propadnutí věci podle zákona o přestupcích. Je upraveno v ustanovení § 293 a § 295 CelZak, lze jej uložit za vymezené přestupky samostatně nebo společně s pokutou. Sankci propadnutí zboží zná také zákon č. 355/2014 Sb., o působnosti orgánů Celní správy České republiky v souvislosti s vymáháním práv duševního vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů (viz ustanovení § 36 tohoto zákona).

Předmětem diskuze je otázka, zda lze použít obecnou úpravu sankcí v zákoně o přestupcích i tam, kde zvláštní právní úprava použití obecné úpravy výslovně vylučuje. V případech, kde zvláštní zákon stanoví, že zákon o přestupcích lze aplikovat jen tehdy, pokud tento zvláštní zákon nemá vlastní speciální úpravu (a takových zákonů je celá řada), vyvstává problém, zda lze za přestupek uložit mimo pokuty upravené zvláštním zákonem i napomenutí či propadnutí věci, tedy sankce podle zákona o přestupcích. Lze dospět k závěru, že taková možnost by měla správnímu orgánu zůstat, neboť jinak by došlo k neodůvodněnému porušení principu rovnosti, kdy v některých situacích by bylo možno uložit např. napomenutí, přičemž jindy nikoli a správní orgán by mohl uložit toliko pokutu. Vyloučení užití obecné úpravy by se proto druhů sankcí nemělo týkat.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 104.

<sup>146</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 104-105.

## 1.8. Ukládání sankcí

V této části práce se budu blíže věnovat zásadám a hlediskům při ukládání sankcí, byť na některé dílčí aspekty této problematiky bylo poukázáno již v předcházejících kapitolách.

### *Zásady pro ukládání sankcí*

Ukládání sankcí není jednoduchá činnost, neboť je „zaměřená na zjištění všech okolností, za kterých došlo ke spáchání přestupku, předpokladů nápravy odpovědné osoby a na zajištění ochrany zájmů společnosti prostředky trestně správních norem.“<sup>147</sup>

Postup při ukládání sankcí je ovládan řadou zásad. Ukládání sankcí je nepochybně jednou z činností správních orgánů, uplatní se zde proto v první řadě základní zásady činnosti správních orgánů, upravené v části první SŘ (ustanovení § 2 až § 8 SŘ). Důležitost těchto zásad tkví mj. též v tom, že se zásadně uplatní i v případě, že zvláštní zákon použití SŘ výslovně vylučuje (viz ustanovení § 177 odst. 1 SŘ).<sup>148</sup>

Při vyměřování sankcí se dále uplatní tyto zásady: zákonnosti, spravedlnosti, individualizace a přiměřenosti. Zásada zákonnosti vyjadřuje, že ukládat lze toliko sankce stanovené zákonem, v zákonné výši a při zohlednění zákonných hledisek pro výměru sankce. Ze zásady spravedlnosti vyplývá, že sankce by měla reflektovat nejen osobu a poměry pachatele, ale i zájmy společnosti a také poškozeného, je-li zde nějaký. Zásada individualizace klade na správní orgány požadavek, aby zvolená sankce (včetně její konkrétní výměry) odrážela všechna specifika spáchaného činu a osoby za tento čin odpovědné. Přiměřená sankce je pak taková, která splní svůj hlavní účel, tedy bude způsobilá dosáhnout zabraňujícího a preventivního účinku.<sup>149</sup>

Platnost výše uvedených zásad při sankcionování správních deliktů byla potvrzena i soudní judikaturou. Nejvyšší správní soud konstatoval, že činnost veřejné

<sup>147</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 435.

<sup>148</sup> Srov. MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, (2), s. 65-66.

<sup>149</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H. Správní trestání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 435.

správy, do níž spadá i správní trestání, je přísně vázána zásadou zákonnosti. Požadavek „nullum crimen, nulla poena sine lege“ byl sice prvotně formulován pro oblast trestního práva, avšak na jeho dodržení nelze rezignovat ani ve sféře správního trestání.<sup>150</sup> Ve vztahu k sankcím za přestupky ze zásady zákonnosti dle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá „*požadavek zákonné formy vyjádření druhů a výše sankce, podmínek a způsobu jejich ukládání, i hledisek pro vyměření sankce v konkrétním případě.*“<sup>151</sup> K zásadě individualizace pak jmenovaný soud uvedl, že „*vyjadřuje, že druh, kombinace a intenzita sankcí musí být v konkrétním případě stanoveny tak, aby odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem případu.*“<sup>152</sup>

Výčet zásad pro ukládání sankcí však výše jmenovanými nekončí. Poukázat lze na další základní principy ukládání správních sankcí, které jsou obsaženy v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91)1 o správněprávních sankcích.<sup>153</sup> Tento dokument sice řadíme mezi tzv. soft-law, neboť doporučení Rady Evropy nejsou pro členské státy této mezinárodní organizace právně závazná, avšak jde o významný akt, který vyjadřuje evropský standard veřejné správy. Předmětné doporučení stanoví deset zásad, kterými se mají příslušné orgány při ukládání sankcí řídit. Jsou jimi: 1. zásada legality (nullum crimen, nulla poena sine lege), 2. zákaz retroaktivity, 3. zásada ne bis in idem, 4. správní orgán musí brát v úvahu sankci uloženou jiným správním orgánem za stejný čin, 5. zásada rychlosti, 6. sankce musí být uložena rozhodnutím, 7. zásady spravedlivého procesu (osoba je informována o obvinění a důkazech proti ní, musí mít dostatek času na přípravu, má právo být slyšena, rozhodnutí o sankci musí být zdůvodněno), 8. zásady spravedlivého procesu se v případě souhlasu dotčené osoby neuplatní, jde-li o postup na základě zákona a jedná se o společensky méně škodlivý delikt s méně přísnou sankcí, 9. důkazní břemeno tíží správní orgán a 10. rozhodnutí správního orgánu podléhá soudnímu přezkumu.<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2004, č. j. 6 A 173/2002 – 33.

<sup>151</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2009, č. j. 9 As 7/2009 – 76.

<sup>152</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2006, č. j. 5 As 20/2005 – 66.

<sup>153</sup> Srov. BANDŽAK, Jozef. Podmínky pro ukládání sankcí. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Praha: Policejní akademie ČR, 2014, s. 14.

<sup>154</sup> Srov. MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, (2), s. 65-66.

Česká právní úprava je v zásadě s výše uvedenými principy v souladu. Určitým problémem může být stanovení dostatečného času na přípravu k jednání o správním deliktu, protože závisí na uvážení rozhodujícího orgánu. Tento dílčí aspekt však podléhá soudnímu přezkumu, správní orgán nemůže při stanovení lhůty pro přípravu na jednání postupovat svévolně. L. Madleňáková považuje za mnohem závažnější otázku absenci soudního přezkumu sankce uložené v blokovém řízení. Tento stav považuje za rozporný s výše uvedeným doporučením Rady Evropy. Nejvyšší správní soud by měl podle jejího názoru soudní přezkum blokových pokut buď umožnit, anebo jeho vyloučení zdůvodnit mnohem přesvědčivějšími argumenty, než jaké používal na podporu svého postoje doposud.<sup>155</sup>

### ***Správní uvážení při ukládání sankcí***

*Ukládání sankcí za přestupky se „děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon vymezuje. [...] Správní orgán je proto povinen zabývat se jednotlivými kritérii pro stanovení sankce, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí o druhu a výměře sankce. Vzhledem k tomu, že je nezbytné, aby správní uvážení bylo přezkoumatelné soudem a současně i srozumitelné účastníkům řízení, musí pak být tento postup objasněn v odůvodnění rozhodnutí.“<sup>156</sup>*

Správní uvážení tedy znamená volnost správního orgánu rozhodnout se v rámci stanovených mantinelů mezi několika možnými řešeními, které právní úprava dovoluje. Pokud správní orgán od uložení sankce neupustí, musí ze stanovených sankcí vybrat tu, popř. ty sankce, které uloží. Správní orgán se v rámci diskrece též rozhoduje o konkrétní výměře ukládané sankce (výše pokuty, délka trvání zákazu činnosti a zákazu pobytu).

---

<sup>155</sup> Srov. MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, (2), s. 88.

<sup>156</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2007, č. j. 3 As 32/2007 – 48.

Použití správního uvážení při stanovení druhu a výměry sankce je základním předpokladem pro naplnění zásady individualizace sankce.

Sankce uvedené v ustanovení § 11 odst. 1 PřesZak mohou být ukládány samostatně či v kombinaci s jinou sankcí, spolu s pokutou však nelze uložit napomenutí (viz kapitola 1.2.). Smyslem současného uložení různých sankcí za jeden přestupek je snaha vhodnou kombinací dosáhnout co nejefektivnějšího působení jejich represivní i preventivní složky. Právní předpisy dokonce mohou správnímu orgánu uložit povinnost, aby za určité protiprávní jednání uložil více druhů sankcí. Přípustnost takové právní regulace byla v minulosti opakovaně vyslovena Ústavním soudem.<sup>157</sup> Dodávám, že zákaz činnosti a zákaz pobytu lze uložit pouze u těch přestupků, u kterých to výslovně umožňuje zvláštní část zákona o přestupcích nebo jiný zákon. Zákon o přestupcích nerozděluje sankce na hlavní a vedlejší, nikterak je nekategorizuje ani z hlediska jejich přísnosti.<sup>158</sup>

Správní orgán je při ukládání sankce omezen nejen zásadou zákonnosti, ale musí mít na zřeteli rovněž zásadu legitimního očekávání, zakotvenou v ustanovení § 2 odst. 4 SŘ. Dle této zásady dbá správní orgán na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. To však rozhodně neznamena, že se v případě stejného přestupku různých pachatelů vždy uloží totožná sankce. Takový postup by byl přirozeně v rozporu se zásadou individualizace sankce.<sup>159</sup> Správní orgán však musí podrobně a přesvědčivě odůvodnit, na základě jakých úvah k určitému řešení dospěl, jaké skutkové okolnosti zjistil a jaké závěry z nich vyvodil, podle jakých kritérií byla výše sankce uložena. Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu nesmí v adresátovi vyvolat pochyby o tom, že volba a výměra sankce odpovídá všem konkrétním okolnostem jeho individuálního případu.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. října 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09 (bod 48), a nález Ústavního soudu ze dne 30. července 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11.

<sup>158</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 60, 63-64.

<sup>159</sup> Srov. MATES, P. *Přestupky*. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 95.

<sup>160</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 64.

Aplikace zásady legitimního očekávání je tak v oblasti správního trestání limitována. Při množství kritérií a okolností, které musí správní orgán v každém řízení vyhodnotit, je zřejmé, že se v zásadě jakékoli dva případy budou vždy alespoň částečně od sebe lišit. To otevírá prostor pro volbu odlišné sankce nebo její výměry. Jako výraz svévolného užití správního uvážení by tak mohla být patrně posouzena pouze situace, kdy by správní orgán rozhodl ve dvou velmi podobných případech diametrálně odlišně. Druhým limitujícím faktorem je pak ta skutečnost, že rozhodovací praxe správních orgánů se může pro futuro a z racionálních důvodů změnit, správní orgán tak nemusí vždy setrvávat na svých dříve vyslovených názorech a postojích.<sup>161</sup>

Nejvyšší správní soud se k zásadě legitimního očekávání v oblasti správního trestání vyjádřil tak, že nutnost rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem „v žádném případě neznamená, že za porušení identického ustanovení musí být pokuty zcela identické; výše pokut se totiž odvíjí od toho, zda a v jaké míře (intenzitě) došlo k naplnění zákonných kritérií, které zákon stanoví pro uložení sankce [...], nikoliv z toho, že došlo k porušení toho stejného ustanovení zákona. [...] Hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata právního deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. [...] Teprve poté je zapotřebí vzít v úvahu spravedlnostní korektiv rozhodovat v obdobných případech obdobně, aby nedocházelo k nedůvodným rozdílům.“<sup>162</sup>

### **Upuštění od uložení sankce**

Přestupkové řízení zpravidla končí uložením některé ze stanovených sankcí, avšak správní orgán může ve smyslu ustanovení § 11 odst. 3 PřesZak od uložení sankce upustit, postačí-li k nápravě pachatele projednání přestupku. V takovém případě je vydáno rozhodnutí o přestupku se všemi stanovenými náležitostmi, v němž je vyslovena vina pachatele, avšak správní orgán od potrestání pachatele výrokem upustí. Tento způsob vyřízení přestupku bude namísto tam, kde nejde o závažné protiprávní jednání,

---

<sup>161</sup> Srov. KRÁL, Jakub. Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012. Část IV – Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. Dostupné také z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/prispevky-spravnitrestani.html](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html)

<sup>162</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2008, č. j. 4 As 35/2007 – 120.

pachatelem je osoba, která se jinak chová v souladu s právními normami, či půjde o osobu, která svého činu lituje a dobrovolně odčiní jeho následky (např. uhradí vzniklou škodu). Nutno dodat, že určité postižení v majetkové sféře pachatele může být způsobeno i tak, neboť upuštění od uložení sankce nezprošťuje pachatele povinnosti zaplatit náklady řízení, případně povinnosti nahradit škodu (pokud vznikla, byla spolehlivě zjištěna a pachatel ji neuhradil dobrovolně).<sup>163</sup>

Pokud se správní orgán rozhodl od uložení sankce upustit, nemůže s ohledem na znění ustanovení § 17 odst. 3 PřesZak uložit ani ochranné opatření ve formě omezujícího opatření, neboť to lze aplikovat jen spolu se sankcí.

Zvláštní zákon však může stanovit, že od uložení sankce nelze upustit, je tomu tak např. u některých dopravních přestupků (viz ustanovení § 125c odst. 9 SilnZak). Správní orgán zde musí sankci uložit, protože takové ustanovení zvláštního zákona je vůči úpravě v zákoně o přestupcích speciální<sup>164</sup> a je nutno dát mu přednost. Z povahy zjednodušených a zkrácených forem řízení, tedy řízení blokového a příkazního, vyplývá, že v nich též nelze ustanovení § 11 odst. 3 PřesZak aplikovat.<sup>165</sup>

Diskutabilní je, zda může být od uložení sankce upuštěno, pokud se obviněný z přestupku nedostaví bez omluvy či důležitého důvodu k nařízenému ústnímu jednání. Dle mého názoru by v takovém případě měla být sankce uložena, neboť výchovné působení na pachatele přestupku je zde minimální. Naopak by takový přístup mohl vést u pachatele k přesvědčení, že spáchání přestupku a následné ignorování správního řízení se vyplácí.

S upuštěním od uložení sankce nadále počítá i nová právní úprava, která dokonce zavádí institut podmíněného upuštění od uložení správního trestu, a to u přestupků, kterými byla způsobena škoda, popř. vzniklo bezdůvodné obohacení. Při tomto postupu se pachateli uloží, aby v určité lhůtě stanoveným způsobem nahradil škodu či vydal bezdůvodné obohacení. Zároveň musí platit, že tento způsob vyřízení

---

<sup>163</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 96 a ČERNÝ, J., HORZINKOVÁ, E., KUČEROVÁ, H. *Přestupkové řízení*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, s. 174.

<sup>164</sup> Platnost tohoto tvrzení potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. června 2008, č. j. 6 As 48/2007 – 58.

<sup>165</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 60.



věci postačí k nápravě pachatele. Pokud pachatel tyto podmínky nesplní, správní trest se mu uloží. Od uložení správního trestu (myšleno i u ostatních přestupků, nejen tam, kde došlo ke vzniku škody či bezdůvodného obohacení) dále půjde upustit za stejných podmínek jako dosud. Bude se jednat o případy, kdy vzhledem ke všem okolnostem případu postačí k napravení osoby pachatele samotné projednání věci před správním orgánem.<sup>166</sup>

### ***Zákonná kritéria pro uložení sankce***

Další „mantinely“ či hranice správní diskrece (krom zásad pro ukládání sankcí uvedených výše) potom představují kritéria vyjmenovaná v ustanovení § 12 odst. 1 PřesZak. Dle tohoto ustanovení se při určení druhu sankce a její výměry „*přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.*“ Správní orgán pomocí těchto kritérií určuje závažnost konkrétního protiprávního jednání v každém jednotlivém případě, nejedná se zde o posouzení typové společenské škodlivosti přestupku, neboť ta by měla být vyjádřena zákonodárcem stanovením přípustného druhu sankce u dané skutkové podstaty přestupku, popř. vymezením horní (a někdy i dolní) hranice sankční sazby.

Výše uvedená kritéria, ze kterých lze usuzovat na míru závažnosti přestupku, nelze zohlednit v případě, že jsou obligatorním znakem skutkové podstaty přestupku. Jejich naplnění je pak totiž podmínkou pro vznik odpovědnosti pachatele za daný přestupek.<sup>167</sup>

Závažnost přestupku lze posuzovat v první řadě s ohledem na charakter individuálního objektu skutkové podstaty přestupku, tedy zájmem, proti kterému přestupek směřuje a který je příslušnou skutkovou podstatou chráněn. Pokud má vzít správní orgán v úvahu **způsob spáchání přestupku**, bude se jednat zejména o to, zda pachatel spáchal přestupek jednáním či opomenutím. Roli může hrát dále místo

---

<sup>166</sup> Srov. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>

<sup>167</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 93.

spáchání přestupku, zda tedy k protiprávnímu jednání došlo na veřejnosti, na pracovišti či v soukromí. Význam má též to, zda si pachatel usnadnil spáchání přestupku pomocí technických či jiných prostředků a zda byly spáchání přestupku přítomny další osoby.

**Následek přestupku** lze posoudit podle toho, zda byl chráněný zájem jednáním pachatele toliko ohrožen, či zda došlo k jeho porušení. Vliv má i to, zda je způsobená porucha dočasného či trvalého rázu. Neméně důležitým vodítkem je pro správní orgán otázka vzniku a výše škody nebo jiné újmy.<sup>168</sup>

V rámci **okolností, za nichž byl přestupek spáchán**, přihlíží správní orgán k okolnostem subjektivním (osoba pachatele) i objektivním. Tyto okolnosti mohou být jak polehčující, tak přitěžující, závažnost přestupku tedy snižují či naopak zvyšují. Závažnost přestupku např. ovlivňuje místo a doba jeho spáchání. Závažnější je tak kupříkladu krádež zboží v obchodě, který je majetkovými delikty sužován opakovaně, či spáchání dopravního přestupku na dálnici za plného provozu. Jako méně závažné jednání lze oproti tomu posoudit dopravní přestupek na místní komunikaci v nočních hodinách, kdy míra ohrožení chráněných zájmů je podstatně nižší. Dále lze uvést například chování pachatele po odhalení činu (agresivita jednání s policisty apod.), proč se odmítl podrobit dechové zkoušce, odběru krve aj. Přihlíženo musí být též k tomu, zda pachatel nekonal pod vlivem tíživých osobních a rodinných poměrů, z existenčních důvodů nebo pod nátlakem jiné osoby.<sup>169</sup>

Dalším hlediskem je **míra zavinění**. Byť k odpovědnosti za přestupek postačí dle ustanovení § 3 PřesZak zavinění z nedbalosti, nevyžaduje-li zákon výslovně zavinění úmyslné, může hrát konkrétní forma zavinění při určení druhu a výměry sankce roli. Úmyslné zavinění je totiž závažnější než nedbalostní, úmysl přímý pak závažnější než úmysl eventuální, nedbalost vědomá než nevědomá. Správní orgán by proto měl posoudit, jaký druh a forma zavinění se ke spáchanému přestupku vztahuje. Míra zavinění se částečně překrývá se subjektivními okolnostmi, za nichž byl přestupek

---

<sup>168</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 64-65.

<sup>169</sup> Srov. MATES, P. *Přestupky*. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 94 a JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 65.

spáchán, neboť ji rovněž ovlivňuje rozrušení pachatele, jeho příprava nebo promyšlenost spáchání přestupku.

**Pohnutky** vedoucí k protiprávnímu činu mohou být přičteny jak k tíži pachatele (msta, nepřátelství, lačnost po zisku), tak v jeho prospěch (snaha pomoci jinému).<sup>170</sup>

Správní orgán by měl dále komplexně posoudit **osobu pachatele** ve vztahu ke spáchanému přestupku, a to především s ohledem na jeho osobnostní charakteristiky, rodinné a majetkové poměry, duševní úroveň, dosavadní chování a bezúhonnost atp. V odůvodnění rozhodnutí by nemělo chybět posouzení, nakolik se charakterové vlastnosti a osobnostní rysy pachatele promítly do deliktního jednání a jak souvisejí s výměrou ukládané sankce. Správní orgán bere v úvahu, pokud se pachatel v minulosti již protiprávního jednání dopustil (k trestání recidivy blíže v další části této podkapitoly). Nelze se však pouze omezit na konstatování, že pachatel byl v minulosti pravomocně uznán vinným z přestupku, a proto je nyní přísněji trestán. Správní orgán by měl vyhodnotit intenzitu vzájemné souvislosti dříve projednaného a nyní posuzovaného přestupku.<sup>171</sup>

Věk pachatele bude hrát roli zejména tehdy, půjde-li o mladistvého. Správní trestání mladistvých se vyznačuje specifickými rysy. Předně je třeba ve smyslu ustanovení § 19 odst. 1 PřesZak přihlížet ke zvláštní péči, kterou společnost věnuje mládeži. Správní orgán je dále limitován maximálním sankčním rozpětím pokuty a speciální pravidla platí i pro ukládání zákazu činnosti (viz podkapitola 1.4.). Přestupek mladistvého nelze projednat v příkazním řízení a sankci zákazu pobytu mu nelze uložit za žádných okolností.<sup>172</sup>

Posledním hlediskem, které je v zákoně o přestupcích výslovně zmíněno, je otázka **postihu** pachatele přestupku v **disciplinárním řízení**. Jestliže byl pachatel potrestán disciplinárně, měl by tuto skutečnost správní orgán zohlednit, pokud pachatele

---

<sup>170</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 65.

<sup>171</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 65-66 a *Metodika k ukládání a odůvodňování sankcí v řízení o přestupcích* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=149813&TypeID=2>

<sup>172</sup> Srov. MATES, P. *Přestupky*. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 94.

hodlá v přestupkovém řízení sankcionovat za totožný skutek. Postižení odpovědné osoby v disciplinárním řízení je přitom nutno chápat jako polehčující okolnost, nikoli přitěžující, jak dříve judikoval Nejvyšší správní soud<sup>173</sup>. Pakliže dospěje správní orgán k závěru, že opatření uložené pachateli přestupku v disciplinárním řízení je pro jeho potrestání a nápravu zcela dostačující, může řízení buď odložit (řízení o přestupku nebylo dosud zahájeno), nebo zastavit (v situaci, kdy je řízení již zahájeno).<sup>174</sup>

Byl-li však pachatel v disciplinárním řízení potrestán podle názoru správního orgánu pouze částečně, je možno uložit mu sankci za přestupek, v takovém případě nejde o prolomení zásady *ne bis in idem*. Vychází se z toho, že přestupky mají na rozdíl od správních disciplinárních deliktů rozdílný objekt. Objektem skutkových podstat přestupků je především zájem na řádném plnění veřejnoprávních povinností a na řádném chodu správy veřejných záležitostí. Objektem správních disciplinárních deliktů je vnitřní řád, pořádek či kázeň určité veřejnoprávní instituce, skutkové podstaty těchto deliktů mohou někdy též zajišťovat a chránit profesní etiku, odbornost výkonu určitého povolání nebo důvěryhodnost dané instituce vůči veřejnosti. Z této rozdílnosti objektů je vyvozováno, že tutéž osobu lze postihnout jak za správní disciplinární delikt, tak za přestupek.<sup>175</sup>

Charakter výčtu uvedeného v ustanovení § 12 odst. 1 PřesZak je demonstrativní, což vyplývá již z jazykového výkladu této normy, neboť je v ní užit výraz „zejména“. Správní orgán tak může posoudit závažnost přestupku i na základě jiných, v zákoně o přestupcích výslovně neuvedených kritérií. Tyto závěry byly rovněž potvrzeny soudně.<sup>176</sup> Je také potřeba brát v úvahu, že speciální kritéria může stanovit zvláštní zákon, přičemž v takovém případě bude nutno k nim při ukládání sankce přihlídnout.

K soudnímu přezkumu správního uvážení se Nejvyšší správní soud vyjádřil například takto: *„V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, jako tomu bylo právě v tomto případě, zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru*

<sup>173</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2004, č. j. 2 As 35/2004 – 53.

<sup>174</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 66.

<sup>175</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 60.

<sup>176</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2004, č. j. 7 As 43/2004 – 51.

*a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou právní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přitom přezkumu soudu v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem a mají oporu ve správním spisu.“<sup>177</sup>*

S ohledem na závěr citovaný výše musí správní orgán v rozhodnutí řádně zdůvodnit, jakými kritérii byl veden při volbě druhu a výměry sankce. Odůvodnění rozhodnutí nesmí vyvolávat pochybnosti o tom, proč byla konkrétní sankce zvolena, resp. o tom, proč byla uložena v určité výši. Právní závěry správního orgánu musí vycházet ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci a nemohou být se zjištěným stavem ve zjevném nesouladu. V řádně odůvodněném rozhodnutí též nemohou být toliko obecné fráze o tom, že sankce je přiměřená a odpovídá zákonným požadavkům, aniž by bylo blíže vysvětleno, proč tomu tak dle názoru správního orgánu je. Musí zde být *expressis verbis* uvedeno, jak bylo k jednotlivým kritériím při uložení určité sankce přihlédnuto.<sup>178</sup>

Řádné odůvodnění ukládané sankce je v oblasti správního trestání primární podmínkou pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při rozhodování veden. Úplnost a dostatečná odůvodněnost rozhodnutí posilují též jeho přesvědčivost v očích adresátů i veřejnosti. Pakliže správní orgán výše naznačeným směrem nepostupuje, vystavuje se nebezpečí, že jeho rozhodnutí bude ve správním soudnictví pro nepřezkoumatelnost zrušeno.<sup>179</sup>

V souvislosti s výčtem hledisek sloužících k posouzení závažnosti přestupku, stanovených v ustanovení § 12 odst. 1 PřesZak, vyvstává otázka, zda je správní orgán povinen se při ukládání sankce vypořádat se všemi zde uvedenými hledisky, či zda postačí vzít v úvahu pouze kritéria relevantní pro projednávaný případ. Náhled soudů na řešení této záležitosti je odlišný od některých názorů doktrinálních.

---

<sup>177</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. prosince 2005, č. j. 6 Azs 182/2005 – 83.

<sup>178</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 95, 98.

<sup>179</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2009, č. j. 9 As 53/2008 – 60.

Podle L. Madleňákové musí správní orgán s ohledem na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, sp. zn. 7 A 77/99, vždy využít hlediska, která mu zákon při rozhodování o sankci příkladným výčtem stanovuje. V zákoně neuvedená kritéria pak správní orgán využít může.<sup>180</sup> Uvedenou právní konstrukci potvrdil i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že „*ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlídnout při stanovení druhu a výměry sankce. [...] Správní orgán je tak povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce.*“<sup>181</sup>

Výše uvedenou judikaturou se minimálně některé správní orgány cítí být vázány, jak vyplývá z metodiky k ukládání a odůvodňování sankcí v řízení o přestupcích Krajského úřadu Jihomoravského kraje, ve které je zdůrazněno, že správní orgán musí při stanovování výše pokuty přihlídnout ke všem kritériím uvedeným v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích.<sup>182</sup> Oproti tomu se autoři publikace „*Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*“ domnívají, že není nezbytně nutné zabývat se všemi zákonnými kritérii, např. za situace, kdy některá z nich nelze reálně posoudit. Lpění na posouzení všech v zákoně o přestupcích vyjmenovaných faktorů považují za přísné.<sup>183</sup>

Jsem toho názoru, že po správních orgánech nelze požadovat, aby se vždy a za všech okolností zabývaly při ukládání sankce všemi v zákoně o přestupcích uvedenými hledisky. Uložená sankce musí být nepochybně důsledně zdůvodněna, toto odůvodnění musí být přezkoumatelné a musí odpovídat zásadě individualizace sankce, avšak lze si stěží představit, že správní orgán má pokaždé takovou sumu informací, aby se mohl řádně a obsáhle vypořádat s každým jednotlivým hlediskem uvedeným v zákoně. V řadě případů bude například složité dovodit pohnutky pachatele, třeba v situaci, kdy bude správní orgán projednávat přestupek osoby, která se k ústnímu jednání vůbec nedostaví

---

<sup>180</sup> Srov. MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, (2), s. 72-73.

<sup>181</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2009, č. j. 9 As 62/2008 – 129.

<sup>182</sup> Srov. *Metodika k ukládání a odůvodňování sankcí v řízení o přestupcích* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=149813&TypeID=2>

<sup>183</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 55.

a nebude v řízení žádným způsobem spolupracovat (a použitelná zjištění nevyplnou ani např. ze svědeckých výpovědí). Ostatně i bývalý ombudsman P. Varvařovský poukazoval na to, že výše citovaný závěr Nejvyššího správního soudu je třeba při posuzování rozhodnutí správních orgánů aplikovat s rozvahou, neboť *„přísně vzato by ve většině případů bylo možno nalézt určitý nedostatek stran odůvodnění rozhodnutí, resp. druhu a výše sankce, na základě něhož by bylo možno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu zrušit a věc vrátit k novému projednání, což by mohlo vést k zániku odpovědnosti za přešůpek.“*<sup>184</sup>

Budoucí právní úprava správního trestání počítá se zavedením demonstrativního výčtu kritérií, ke kterým se má přihlížet při určení druhu správního trestu a jeho výměry. Mezi tato kritéria se řadí i povaha a závažnost přešůpku, dále lze zmínit např. přitěžující a polehčující okolnosti, osobní poměry u fyzických osob a další. Povahu a závažnost přešůpku mají správní orgány i nadále posuzovat pomocí příkladného výčtu hledisek, mezi jinými na základě významu zákonem chráněného zájmu, který byl přešůpkem porušen nebo ohrožen, či posouzením délky doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávními jednáními pachatele. Do třetice je v zákoně o odpovědnosti za přešůpky a řízení o nich taktěž demonstrativně uveden výčet polehčujících i přitěžujících okolností. Někteří autoři<sup>185</sup> upozorňují na to, že rozšíření výčtu okolností, které je třeba zohlednit při ukládání sankce, může správními orgány přinést nemalé problémy. Rozhodnutí totiž bude možné takřka vždy zpochybnit s odkazem na skutečnost, že ještě nebyla zvážena či odůvodněna ta či ona okolnost.

V souvislosti s výčtem zákonných hledisek pro určení druhu a výměry správního trestu, jakož i pro posouzení povahy a závažnosti přešůpku je však též patřičné zmínit, že předkladatelé nového zákona v důvodové zprávě zdůrazňují, že správní orgány nebudou vždy nuceny přihlížet ke všem kritériím, která jsou v právní úpravě vyjmenována. Pokud v konkrétním případě nebudou určité okolnosti pro určení míry

---

<sup>184</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv č. 9: Přešůpky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, s. 55-56.

<sup>185</sup> Srov. POTMĚŠIL, Jan. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přešůpcích. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 126.

společenské škodlivosti přestupku relevantní, správní orgán se jimi nebude zabývat.<sup>186</sup> Je však nicméně otázkou, zda by taková praxe obstála při soudním přezkumu.

### ***Majetkové poměry pachatele***

V soudní judikatuře i v odborných kruzích je poměrně hojně diskutovanou otázkou přiměřenost sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa. Zohlednění majetkových poměrů pachatele není v zákoně o přestupcích požadováno po správním orgánu výslovně, ustanovení § 12 odst. 1 PřesZak toto kritérium nezmiňuje. Majetkové poměry by však měly být obligatorně vzaty v potaz v rámci posuzování osoby pachatele.<sup>187</sup> Posouzení majetkových poměrů pachatele bude logicky namísto především při ukládání pokuty, neboť právě tato sankce působí újmu v majetkové sféře potrestané osoby.

Nabízí se otázka, zda odlišné stanovení výše pokuty na základě majetkových poměrů pachatele nezakládá porušení ústavně zakotveného principu rovnosti. Ústavní soud České republiky ovšem judikoval, že *„nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. [...] Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).“<sup>188</sup>*

Z judikatury Ústavního soudu tedy vyplývá požadavek na rozlišování výše pokuty s ohledem na majetkové poměry delikventa, a to v návaznosti na ústavní

---

<sup>186</sup> Srov. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>

<sup>187</sup> Srov. KÚHN, Zdeněk. *Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa*. In: *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 346.

<sup>188</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.



imperativ materiální (nikoli jen formální) rovnosti. Ústavní soud pokládá za nutné majetkové poměry pachatelů správních deliktů zohledňovat, neboť jen tak může být dosaženo účelu trestu.<sup>189</sup> Ústavní soud dále deklaroval, že „*pokuta – za určitých okolností – může představovat v první řadě zásah do základního práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny. [...] Pokutu lze považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou. [...] Jinými slovy řečeno, nepřijatelné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter. [...] Pokuta může být slučitelná s čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu, jestliže umožňuje – alespoň do určité míry – vzít v úvahu majetkovou situaci delikventa.*“<sup>190</sup> Problém pokut, které mohou mít pro potrestaného likvidační, popř. rdousící účinek, taktéž v odborné veřejnosti i ve správní a soudní praxi rezonuje.

Z výše uvedeného by se tedy mohlo zdát, že pro individualizaci sankce ve formě pokuty je bezpodmínečně nutné zohlednění majetkových poměrů pachatele. S tím však nesouhlasí J. Král, který uvádí, že „*by se výše sankce neměla automaticky odvíjet od skutečnosti, zda je delikvent majetný či nikoli. [...] ...zkoumání majetkových poměrů pachatele by mělo představovat pouze určitý sekundární korektiv, jenž by měl bránit udělování excesivně vysokých pokut.*“<sup>191</sup> V tomto smyslu ostatně závěry Ústavního soudu citované výše poněkud modifikovala novější judikatura Nejvyššího správního soudu, která shledala úzkou vazbu mezi hodnocením majetkových poměrů pachatele správního deliktu a zabráněním likvidačního účinku výše uložené pokuty.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že „*správní orgán ukládající pokutu...je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní*

---

<sup>189</sup> Srov. KÜHN, Zdeněk. Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa. In: *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 343-344.

<sup>190</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

<sup>191</sup> KRÁL, Jakub. Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012. Část IV – Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. Dostupné také z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/prispevky-spravnitrestani.html](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html)

*a majetkové poměry v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výšek pokuty neuvádí.*<sup>192</sup>

Jak jsem již naznačoval výše, v oblasti přestupků by uvedené nemělo činit větší obtíže, protože povinnost přihlížet při stanovení druhu a výměry sankce k majetkovým poměrům pachatele je implicitně zakotvena v ustanovení § 12 odst. 1 PřesZak. Odlišná situace je u jiných správních deliktů, zejména při postihu podnikajících fyzických osob a právnických osob dle nejrůznějších zvláštních zákonů, které ne vždy umožňují majetkové poměry zohlednit. Zde se pak plně uplatní výše citované judikaturní závěry, ostatně veškerá výše uvedená soudní rozhodnutí se týkala nikoli přestupků, ale právě jiných správních deliktů.

Lze tedy uzavřít, že zkoumání majetkových poměrů pachatele by nemělo být prováděno paušálně, ale toliko v odůvodněných případech, kdy hrozí nepřiměřený zásah do vlastnického práva delikventa. Snaha zevrubně analyzovat majetkové poměry pachatele v každém jednotlivém případě by nadto byla v rozporu s právem na soukromí. Domnívám se, že uvedené by mělo platit i při sankcionování přestupků, kde si navíc nelze uložení pokuty v likvidační výši prakticky příliš představit. Někteří autoři naopak upozorňují spíše na fenomén ukládání nepřiměřeně nízkých sankcí, kdy jsou správní orgány motivovány snahou zamezit podání odvolání, resp. žaloby ve správním soudnictví, aby se vyhnuly dodatečné agendě a riziku zrušení svého rozhodnutí.<sup>193</sup>

V případě přestupků tedy zpravidla enormně vysoké sankce ukládány nejsou, riziko uložení likvidační pokuty je zde tak poměrně nízké. V praxi bude nutné zabývat se majetkovými poměry zejména u nemajetných pachatelů, kde účel splní i relativně nízká pokuta. Jinak pochopitelně působí pokuta 1.000,- Kč u pachatele s příjmem na úrovni životního minima a jinak na ředitele prosperujícího podniku.<sup>194</sup> Zde je tedy prostor pro posouzení osoby pachatele včetně jeho majetkové situace, aby zvolená

---

<sup>192</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

<sup>193</sup> Srov. KRÁL, Jakub. Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012. Část IV – Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. Dostupné také z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/prispevky-spravnitrestani.html](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html)

<sup>194</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 56.

výměra pokuty byla přiměřená, odrážela veškerá specifika daného případu a byla způsobilá vyvolat zamýšlené účinky, tedy působit represivně i preventivně.

### ***Postih recidivy***

Recidivou se v trestním právu rozumí případ, kdy pachatel, u něhož dříve došlo k pravomocnému odsouzení, spáchá nový trestný čin. Recidiva je považována za závažnější projev chování pachatele ve srovnání se souběhem trestných činů, neboť ukazuje, že dřívější odsouzení (potrestání) pachatele nesplnilo svůj výchovný účel a tento pachatel se ze svého předchozího protiprávního jednání zřejmě nepoučil.<sup>195</sup> Uvedené lze analogicky vztáhnout i na oblast přestupků.

Zákon o přestupcích ve svém aktuálně platném a účinném znění trestání recidivy v zásadě žádným způsobem blíže neupravuje. Určitou výjimku tvoří sankce zákazu pobytu, neboť jednou z podmínek jejího uložení je, že pachatel byl v posledních 12 měsících pravomocně uznán vinným ze spáchání přestupku za obdobné jednání.<sup>196</sup> Správní orgán může recidivu dále zohlednit při určování druhu a výměry sankce, a to v rámci posuzování osoby pachatele. Půjde-li tedy o osobu příslušnému správnímu orgánu dobře známou pro časté porušování právních norem, může být tato okolnost brána v potaz při jejím potrestání.<sup>197</sup>

Správní orgán nepřihlíží při stanovení sankce jen k tomu, zda byl pachatel dříve postižen za zcela identický přestupek. Nejvyšší správní soud k otázce postihu recidivy konstatoval, že *„lze proto mít za to, že úsudek správního orgánu o tom, zda a v jaké míře má být dříve spáchaný přestupek či přestupky promítnut coby přitěžující okolnost do výše a tíživosti sankce ukládané za přestupek nyní postihovaný, není omezen na pouhou shodnost těchto přestupků, ale je dán úvahou správního orgánu o intenzitě jejich vzájemné souvislosti a o tom, nakolik se předchozí spáchaný přestupek promítl do „osobnosti pachatele“ ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o přestupcích. Z toho samozřejmě nelze na druhé straně vyvodit, že by správní orgán mohl chápat jako přitěžující okolnost*

<sup>195</sup> Srov. JELÍNEK, J. Souběh trestných činů a ŠČERBA, F. Ukládání trestněprávních sankcí (trestání dospělých). In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 334, 448.

<sup>196</sup> Viz ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) PřesZak. Blíže v podkapitole 1.6. této práce.

<sup>197</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 94.

*jakýkoli jiný přestupek či dokonce jakékoli jiné jednání pachatele, bez ohledu na vztah tohoto jednání k přestupku nyní postihovanému...*<sup>198</sup>

Z výše uvedeného ovšem vyplývá, že recidivu může v praxi zohlednit v zásadě pouze ten orgán, který se o předchozích přestupcích pachatele dozví, k čemuž ovšem nyní nedisponuje takřka žádnými nástroji. Současný stav, kdy správní orgány vycházejí toliko z vlastních evidencí, též poněkud zvýhodňuje ty pachatele, kteří se protiprávně realizují na území celé České republiky, přičemž v místě trvalého pobytu třeba žádné záznamy o přestupcích zrovna nemají. Přísněji pak může být trestán „usedlý“ pachatel, který se vícekrát dopustil přestupku v obvodu působnosti pouze jednoho správního orgánu.<sup>199</sup>

S účinností ode dne 1. 10. 2016 však dojde v této souvislosti v přestupkovém právu k poměrně významným změnám. Zavádí se totiž evidence přestupků, která bude vedena prostřednictvím Rejstříku trestů. Správní orgány budou mít povinnost vkládat do nové evidence určité údaje o pachatelích a jejich přestupcích, zejm. identifikační údaje týkající se pachatele, právní kvalifikaci přestupku, formu zavinění či druh a výměru sankce. Část veřejnosti se mylně domnívá, že evidovat se budou veškeré přestupky, avšak není tomu tak. Zákonodárce totiž zvolil tzv. minimalistickou variantu, dle které se budou do evidence zapisovat jen ty přestupky, u nichž to výslovně stanoví zákon, zejména přestupky proti veřejnému pořádku (dle ustanovení § 47 odst. 1 PřesZak), proti občanskému soužití nebo proti majetku. Právě u těchto skupin přestupků pak bude možno specificky trestat recidivní chování pachatele.<sup>200</sup>

Nabízí se otázka, proč se mají evidovat jen vybrané přestupky, když tento stav bude některé pachatele znevýhodňovat před jinými. Důvodová zpráva k novele zákona o přestupcích (zákon č. 204/2015) k tomu uvádí, že evidovat se budou pouze přestupky, „u kterých je pociťováno, že nedostatek informací o deliktní minulosti pachatele vede k ukládání neadekvátních sankcí, resp. u kterých je na místě uvažovat pro případy jejich

---

<sup>198</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2004, č. j. 2 As 35/2004 – 53.

<sup>199</sup> Srov. POTMĚŠIL, Jan. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 140.

<sup>200</sup> Srov. STRAKOŠ, Jan. Zákon o přestupcích po novele – vybrané problémy (I.). *Správní právo*. 2016, (1), s. 3.

*opakovaného páchání v kratším časovém úseku o zpřísněném přístupu k postihu.*<sup>201</sup> Autoři zmíněné novely si od této změny právní úpravy slibují, že posílí represivní i preventivní působení sankcí, přinese potřebné informace pro vytváření preventivních programů pro boj s bagatelní kriminalitou a posílí důvěru veřejnosti v efektivitu správního trestání.<sup>202</sup>

O recidivu půjde u vybraných skupin přestupků tehdy, spáchá-li pachatel stejný přestupek ve lhůtě 12 měsíců od právní moci rozhodnutí o vině za přestupek předchozí. V takovém případě bude moci správní orgán uložit recidivistovi pokutu ve vyšší výměře, horní hranice sazby pokuty se totiž zvýší. Jde o postup fakultativní, zákon o přestupcích nadto ani v případě postihu opakovaného deliktního jednání nezakotvuje dolní hranici pokuty, správní orgán tedy vezme ve smyslu ustanovení § 12 odst. 1 PřesZak v úvahu všechny konkrétní okolnosti a uloží sankci dle svého uvážení, k přísnějšímu postihu tak s ohledem na individuální okolnosti případu vůbec nemusí dojít.

Stejným přestupkem se zřejmě rozumí přestupek, jehož skutková podstata je vyjádřena v příslušném odstavci konkrétního ustanovení zákona o přestupcích, byť je tento přístup dosti represivní. O recidivu tedy půjde např. v případě, že se pachatel dopustí nejprve přestupku v podobě neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci [§ 47 odst. 1 písm. a) PřesZak], a následně ve lhůtě 12 měsíců spáchá přestupek tím, že vzbudí veřejné pohoršení [§ 47 odst. 1 písm. d) PřesZak]. Nemusí se tedy jednat o zcela totožný přestupek, který pachatel spáchal v předcházejícím období (např. opakovaná krádež).<sup>203</sup>

Souhlasím s názory, dle kterých je zavedení registru přestupků nezbytné. Má-li správní orgán řádně posoudit osobu pachatele a případně i zohlednit jeho recidivní chování jako přitěžující okolnost, musí k tomu disponovat příslušnými záznamy. Zavedení evidence přestupků je nutné i z jiných důvodů, např. pokud orgány veřejné správy posuzují tzv. spolehlivost osoby dle nejrůznějších zákonů. „Přestupkovou

<sup>201</sup> *Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2015 Sb. (tisk č. 368/0)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0>

<sup>202</sup> *Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2015 Sb. (tisk č. 368/0)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0>

<sup>203</sup> *Srov. STRAKOŠ, Jan. Zákon o přestupcích po novele – vybrané problémy (I.). Správní právo. 2016, (1), s. 4-5.*

minulost“ pachatele rovněž velmi často potřebují znát i orgány činné v trestním řízení, které dnes povětšinou rozhodují na základě neúplných a ne zcela vypovídajících údajů získaných od správních orgánů. Proto je možná poněkud škoda, že evidovat se budou jen některé přestupky. Ztotožňuji se s postojem J. Potměšila, když říká „...*je naopak třeba prosté existence centrálního registru přestupků, který může mít využití i pro další účely. [...] Jinými slovy – neřešme recidivu a jen pro tento účel zřizovanou úzkou evidenci vybraných přestupků, ale zaveďme pokud možno plošnou evidenci bez zostřené kriminalizace recidivy...*“<sup>204</sup> Evidence přestupků je potřebná pro účely objektivního rozhodování nejenom správních orgánů, a z toho důvodu nemusí být omezena jen na určité delikty či skupiny deliktů.

### ***Ukládání sankcí při souběhu přestupků***

V trestním právu je souběh (konkurence) definován jako případ, kdy pachatel spáchal dva či více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich odsouzen, popř. než mu byl doručen trestní příkaz. Odsouzením se zde rozumí vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudu prvního stupně, za podmínky, že takový rozsudek později nabude právní moci, neplatí o něm fikce neodsouzení a ukládá se jím trest za trestný čin, tedy neupouští se v něm od potrestání.<sup>205</sup>

Při vymezení souběhu správních deliktů lze z výše uvedeného pojetí vyjít a definovat jej jako případ, kdy pachatel spáchá dva nebo více správních deliktů. Z právně-teoretického hlediska by také v případě správních deliktů mělo platit, že o jejich konkurenci půjde do té doby, než dojde k okamžiku oznámení rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu o některém ze sbíhajících se deliktů jeho pachateli. Autoritativním zásahem orgánu veřejné moci v podobě oznámení rozhodnutí je pachateli signalizováno, že se dopustil protiprávního činu, tím je varován před dalším podobným chováním.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> POTMĚŠIL, Jan. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 140-141.

<sup>205</sup> Srov. JELÍNEK, J. Souběh trestných činů. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 333-334.

<sup>206</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů. In: *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI, 2002, s. 317-318.

Úprava trestání při souběhu správních deliktů není, tak jako mnoho jiných otázek, nikterak komplexně v právních předpisech řešena. U přestupků však nalezneme alespoň dílčí a částečné řešení v podobě institutu tzv. společného řízení.

Ustanovení § 12 odst. 2 PřesZak stanoví, že za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce dle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Zákaz činnosti nebo zákaz pobytu lze uložit, jestliže jej lze uložit za některý ze sbíhajících se přestupků.

Současné řešení v přestupkovém právu tedy primárně vychází ze zásady absorpční (podobně jako v trestním právu), dle které je pachatel potrestán za nejzávažnější, nejpřísněji postižitelný delikt z těch, které v souběhu spáchal. Zákon o přestupcích též umožňuje kumulaci pokuty se zákazem činnosti, resp. se zákazem pobytu. Nejasnou otázkou je, zda má správní orgán možnost uložit v rámci úhrnného trestu za více přestupků vedle pokuty i sankci propadnutí věci, o které se ustanovení § 12 odst. 2 nezmiňuje. Zákon o přestupcích totiž na rozdíl od úpravy v ustanovení § 43 TrZ<sup>207</sup> neobsahuje obecnější ustanovení, dle kterého by bylo možné uložit i jiný druh sankce, jestliže je její uložení odůvodněno některým z posuzovaných přestupků v souběhu.<sup>208</sup>

Přísnost postižitelnosti za přestupek je dána v první řadě maximální horní hranicí pokuty. Nejpřísněji postižitelný přestupek tak bude ten, za nějž lze uložit pokutu s nejvyšší horní hranicí. V případech, kdy pachatel spáchá více přestupků, které budou mít stejnou horní hranici pokuty, je pomocným kritériem možnost uložení zákazu činnosti nebo pobytu, která přísnost postižitelnosti zvyšuje.<sup>209</sup> Nelze-li určit nejzávažnější z přestupků tímto způsobem, posoudí správní orgán závažnost jednotlivých přestupků v souběhu zejména s ohledem na jejich individuální objekt, tedy

---

<sup>207</sup> V ustanovení § 43 odst. 1 věta druhá TrZ je uvedeno, že „vedle trestu přípustného podle takového ustanovení lze v rámci úhrnného trestu uložit i jiný druh trestu, jestliže jeho uložení by bylo odůvodněno některým ze souzených trestných činů.“

<sup>208</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů. In: *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI, 2002, s. 318, 319.

<sup>209</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 96.

zájem, který je dotčenou skutkovou podstatou přestupku chráněn a proti němuž jednání pachatele směřovalo.<sup>210</sup>

Z dikce ustanovení § 12 odst. 2 PřesZak vyplývá, že užití absorpční metody je vázáno toliko na případy, kdy se o sbíhajících se přestupcích jednoho pachatele vede společné řízení. Není-li společné řízení vedeno, rozhodne příslušný správní orgán o vině u toho kterého přestupku samostatně a za každý z nich uloží sankci. Společné řízení může být vedeno jen tehdy, je-li k projednání všech přestupků v souběhu příslušný týž orgán (viz ustanovení § 57 odst. 1 PřesZak). Musí se jednat o týž věcně, místně i funkčně příslušný správní orgán. Toto omezené využití institutu společného řízení je odůvodněno tím, že o přestupcích rozhoduje celá řada správních orgánů (orgány obce, orgány policie, celní úřady aj.), jejichž dílčí (specializovaná) věcná působnost se značně liší. Správní orgán taktéž nemusí mít o všech sbíhajících se přestupcích jednoho pachatele vůbec povědomí.<sup>211</sup>

Společné řízení se také koná proti více pachatelům, jejichž přestupky spolu souvisejí a k jejich projednání je příslušný tentýž orgán. Rozhodující správní orgán zde však má možnost z důvodu urychlení řízení či jiného důležitého důvodu věc některého pachatele ze společného řízení vyloučit a projednat ji samostatně (viz ustanovení § 57 odst. 2 PřesZak).

Jsou-li splněny podmínky v ustanovení § 57 odst. 1 PřesZak, je společné řízení proti pachateli několika přestupků obligatorní. Judikatura však dovodila, že absence společného řízení není vadou způsobující nezákonnost rozhodnutí, pokud byla při ukládání sankce za sbíhající se přestupky dodržena absorpční zásada. Institut společného řízení je totiž pouze procesní cestou k naplnění absorpční zásady stanovené v ustanovení § 12 odst. 2 PřesZak, podstatné tedy je, zda se správní orgán při ukládání sankce touto zásadou řídil či nikoli.<sup>212</sup>

Je však třeba zdůraznit, že právní úprava doznala v této oblasti určitých změn, a to nikoli nepodstatných. Původní úpravě v zákoně o přestupcích bylo např.

---

<sup>210</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. září 2005, č. j. 6 As 57/2004 – 54.

<sup>211</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů. In: *Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI, 2002, s. 320.

<sup>212</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62.



v komentářové literatuře vytykáno, že nutí správní orgán vést společné řízení o více přestupcích jednoho pachatele, které jsou však zcela odlišné a nikterak spolu nesouvisí. Spornou též byla otázka, do jakého okamžiku je ještě nezbytné přestupky obligatorně zahrnout do společného řízení.<sup>213</sup>

Na uvedené praktické problémy reagovala novela zákona o přestupcích (zákon č. 204/2015 Sb.), která s účinností ode dne 1. 10. 2015 doplnila ustanovení § 57 odst. 1 PřesZak o další podmínku pro vedení společného řízení a v návaznosti na to pro použití absorpční metody trestání souběhu přestupků téhož pachatele. První dvě podmínky zůstaly beze změny, tedy za prvé se musí jeden pachatel dopustit více přestupků, za druhé musí být k jejich projednání příslušný též orgán. Novinkou je podmínka třetí, dle které se skutkové podstaty sbíhajících se přestupků musí týkat porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy. Zákonodárce v tomto směru poukazuje na to, že v případě správních orgánů s širokou věcnou příslušností (obecní či krajské úřady, ministerstva), nebylo společné řízení v původní podobě v praxi často realizovatelné. Bylo tomu tak proto, že někdy nebylo možné zjistit, že jedním správním orgánem je souběžně projednáváno více přestupků téže osoby. Důležitějším důvodem pro naznačenou změnu právní úpravy pak bylo to, že společné projednávání věcně nesouvisejících přestupků nadměrně zatěžovalo úřední osoby. Společné řízení se tak má nyní konat jen v případech, kdy pachatel více přestupky negativně zasáhl shodný veřejný zájem (ve smyslu druhového či skupinového objektu přestupků, nikoli veřejný zájem vyjádřený obecně, např. ochrana životního prostředí), jeho deliktní jednání tak spolu souvisí.<sup>214</sup>

Zákonodárce též zasáhl do řešení problematiky určení okamžiku, do kterého je nutno řešit více přestupků jednoho pachatele ve společném řízení. V předchozím znění zákona o přestupcích nebylo v této souvislosti nic konkrétního stanoveno. V úvodu této podkapitoly jsem již naznačil, že z hmotněprávního hlediska je za klíčovou časovou hranici považován okamžik oznámení rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu pachateli přestupku. Při absenci jakéhokoli bližšího procesního pravidla v dřívější

---

<sup>213</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 292.

<sup>214</sup> Srov. *Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2015 Sb. (tisk č. 368/0)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0>

právní úpravě tak měl správní orgán všechny přestupky stejného pachatele, které byly spáchány do doby oznámení prvostupňového rozhodnutí, zahrnout do společného řízení a uložit za ně úhrnný trest.<sup>215</sup> S touto premisou pracovala i judikatura, která vycházela z toho, že úprava v zákoně o přestupcích je neúplná a je nutno vycházet z mnohem komplexnější a důslednější úpravy v trestním právu, která, jak již bylo výše řečeno, považuje za rozhodný moment okamžik vyhlášení odsuzujícího rozsudku soudu první instance.<sup>216</sup>

Již tehdy se však objevovaly názory, dle kterých nebyl tento přístup v řízení o přestupcích příliš vhodný, patrně zejména z důvodu procesní ekonomie a rychlosti řízení. Z tohoto úhlu pohledu bylo možno do společného řízení zahrnout jen přestupky, kterých se pachatel dopustil do okamžiku zahájení správního řízení. Těmto názorům nakonec autoři novely zákona o přestupcích přisvědčili, neboť z ustanovení § 57 odst. 3 PřesZak vyplývá, že ve společném řízení se neprojedná přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku. Důvodem pro tuto změnu byla mimo jiné snaha postavit najisto, které přestupky lze ještě do společného řízení zahrnout, hlavním motivem pak bylo úsilí o zabránění zániku odpovědnosti za přestupek. Předchozí úprava by totiž mohla ad absurdum vést k nežádoucí situaci, kdy by pachatel opakovaně páchal přestupky, v důsledku čehož by byl prakticky nepostižitelný, neboť správní orgán by musel neustále na změnu stavu věci reagovat a rozšiřovat řízení o další a další zjištěné skutky.<sup>217</sup>

Závěrem považuji opět za důležité stručně poukázat na budoucí právní úpravu správního trestání souběhu přestupků. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich by měl nadále vycházet z absorpční zásady. Ta však bude nově doplněna o zásadu asperační (zostřovací), která umožní správnímu orgánu v odůvodněných případech uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvýší až o polovinu. Limitem bude částka, která bude dána součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané (sbíhající se) přestupky. V návrhu zákona je též výslovně stanoveno, že v rámci úhrnného trestu je

<sup>215</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 292.

<sup>216</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62.

<sup>217</sup> Srov. *Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2015 Sb. (tisk č. 368/0)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0>

možno uložit i jiný druh správního trestu, pokud je možno jej uložit za některý ze společně projednávaných přestupků. Odpadnou tak nejasnosti ohledně možné kumulace pokuty např. s propadnutím věci, o kterých jsem se zmiňoval v předcházejícím výkladu.

Nebudou-li podmínky pro společné řízení splněny (zejména z důvodu, že k projednání přestupků budou příslušné různé správní orgány), bude se tato okolnost zohledňovat jako jedno z kritérií pro určení druhu a výměry správního trestu. Správní orgány tedy v takovém případě uloží za spáchané přestupky samostatné tresty. Tato situace by však měla být brána v potaz při ukládání jednotlivých správních trestů, aby v souhrnu nedošlo u pachatele k nepřiměřené újmě. Takovou úpravu lze zcela jistě uvítat, neboť by měla zamezit přílišné tvrdosti při součtu všech samostatně uložených trestů. S ohledem na ustanovení § 43 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich bude též správní orgán moci od uložení správního trestu upustit, jestliže o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele nebylo konáno společné řízení a správní trest uložený za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za odpovídající správnímu trestu, který by byl jinak uložen ve společném řízení.

Kladně lze též hodnotit zakotvení fakultativního užití asperační zásady při trestání souběhu přestupků, která do jisté míry zaručuje, že pachatel vícečetného porušení právního předpisu nebude nikterak zvýhodněn oproti pachatelům jednoho správního deliktu. Dále podotýkám, že úprava institutu společného řízení je dle návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v zásadě totožná s nynější úpravou v zákoně o přestupcích po jeho poslední významné novele z roku 2015 (více viz předcházející řádky).<sup>218</sup>

Volba nejvhodnější a v praxi fungující úpravy trestání při souběhu přestupků, potažmo obecně všech správních deliktů, není jednoduchou záležitostí. U jakékoli varianty (kumulační, absorpční, asperační) lze v zásadě nalézt různá pro a proti. Domnívám se však, že směr, kterým se nyní zákonodárce vydal, je správnou cestou, byť jistě ne zcela dokonalou. Při existenci velkého množství správních orgánů, které projednávají přestupky a jiné správní delikty, však nelze přijmout totožná řešení, jaké nabízí trestní právo. Tento obor sice upravuje trestání při souběhu trestných činů

---

<sup>218</sup> Srov. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>

mnohem komplexněji a s větší důsledností, avšak o trestných činech také rozhoduje pouze jediný orgán, tedy soud, což právní úpravu v této souvislosti taktéž determinuje.

## 2. Ochranná opatření

### 2.1. Povaha a účel ochranných opatření

Ochranná opatření lze definovat jako „preventivní působení společnosti na pachatele přestupku s cílem zamezit nebo alespoň podstatně snížit riziko spočívající v jeho dalším pokračování v ohrožování nebo porušování zájmů společnosti.“<sup>219</sup>

U sankcí (trestů) je jedním z primárních cílů způsobení újmy, a to majetkové, omezující či morální. Trest v sobě obsahuje prvek odplaty, stejně jako morální odsudek pachatelova činu, vyjádřený především přísností uloženého trestu. Oproti tomu ochranná opatření sociálně-etický odsudek činu nevyjadřují a újma způsobená pachateli zde není záměrně vyvolaným a chtěným účinkem, je pouze průvodním jevem ochranného opatření. Tresty jsou spojené s újmou jako s jedním z prostředků, který umožňuje dosáhnout jejich účelu. U ochranných opatření není újma prostředkem k dosažení jejich účelu, nacházíme zde prostředky zcela jiné, ať už léčebné, výchovné či zneškodňující. Proto musí být újma způsobená ochranným opatřením omezena na nezbytně nutné minimum.<sup>220</sup>

Funkcí a smyslem ochranných opatření je chránit společnost před možnými následky protiprávních jednání a působit tak, aby k takovým jednáním vůbec nedocházelo. Správní orgán se uložením ochranného opatření snaží odstranit či alespoň co nejvíce omezit nebezpečí, jež hrozí zájmům chráněným zákonem o přestupcích.<sup>221</sup> Ochranná opatření se s ohledem na svůj účel ukládají vždy podle zákona účinného v době, kdy se o nich rozhoduje. Je v zájmu ochrany společnosti, aby měl správní orgán možnost použít nejnovější a nejefektivnější prostředky a nebyl omezen pouze na instituty zakotvené v právním předpise účinném v době, kdy došlo k porušení právních

---

<sup>219</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 91.

<sup>220</sup> Srov. SOLNAŘ, V., VANDUCHOVÁ M. Tresty a ochranná opatření. In: SOLNAŘ, Vladimír a kol. *Systém českého trestního práva*. 1. vyd. Praha: Novatrix, 2009, s. 10-11, 235.

<sup>221</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 105.

norem.<sup>222</sup> Ochranná opatření zakotvená v zákoně o přestupcích nemají obdobu v úpravě jiných správních deliktů, a to s ohledem na jejich zaměření pouze na osoby fyzické a na omezený okruh protiprávních jednání, kde je namíste tato opatření ukládat.<sup>223</sup>

Zákon o přestupcích upravuje tyto varianty ochranných opatření: omezující opatření (ustanovení § 17 PřesZak) a zabránění věci (ustanovení § 18 PřesZak). V jiných zákonech lze najít ochranná opatření ukládaná za přestupky spíše sporadicky, jedná se ponejvíce o obdoby ochranného opatření zabránění věci dle zákona o přestupcích. Např. dle ustanovení § 296 CelZak lze za stanovených podmínek rozhodnout o zabránění zboží, nebylo-li za správní delikt uloženo propadnutí zboží a jestliže to vyžaduje bezpečnost osoby nebo majetku anebo jiný obecný zájem. Jako další příklad lze uvést zabránění výbušniny dle zákona o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě<sup>224</sup>, či zabránění návykových látek dle zákona o návykových látkách<sup>225</sup>, zde se však jedná o opatření ukládané výhradně v souvislosti se správními delikty podnikajících fyzických osob a právnických osob, nikoli v souvislosti s přestupky.

---

<sup>222</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 91.

<sup>223</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 56.

<sup>224</sup> Viz ustanovení § 44c zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>225</sup> Viz ustanovení § 38a zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

## 2.2. Omezující opatření

Omezující opatření spočívá v zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají veřejné sportovní, kulturní nebo jiné společenské akce.<sup>226</sup> S ohledem na ustanovení § 17 odst. 2 PřesZak lze omezující opatření uložit pouze pachatelům určitých přestupků, jimiž jsou přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi (§ 30 PřesZak), přestupky proti pořádku ve státní správě a proti pořádku v územní samosprávě (§ 46 PřesZak), proti veřejnému pořádku (§ 47 a § 48 PřesZak), proti občanskému soužití (§ 49 PřesZak) a proti majetku (§ 50 PřesZak). Pachatelům jiných přestupků upravených zvláštní částí zákona o přestupcích či dalšími zákony není možno omezující opatření uložit.<sup>227</sup>

Cílem omezujícího opatření je zabránit pachateli v možnosti znovu spáchat přestupek, či alespoň tuto možnost co nejvíce omezit. Veřejně přístupným místem se pro účely omezujícího opatření rozumí místo, které je přístupné komukoli, byť jen po určitou dobu. Pojem veřejně přístupného místa nelze zaměňovat s veřejným prostranstvím, jak je vymezeno v ustanovení § 34 OZř. Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Veřejně přístupným místem je takové místo, kam má přístup širší okruh individuálně neurčených osob, je to takové místo, kde se větší počet lidí zpravidla zdržuje. Nemusí se ovšem jednat o místo, kam má přístup kdokoli a kdykoli (staveniště, čekárna ve zdravotnickém zařízení). Omezující opatření se pak vztahuje pouze na provozní dobu takového místa. Nejčastěji půjde o restaurace či sportovní stadiony.<sup>228</sup>

Není bez zajímavosti, že v předcházejícím textu již vícekrát zmiňovaná novelizace zákona o přestupcích, provedená zákonem č. 204/2015 Sb., se dotkla též i úpravy omezujícího opatření. V původní podobě bylo možno uložit pachateli pouze zákaz navštěvovat veřejná místa (a místnosti), v nichž se podávají alkoholické nápoje,

<sup>226</sup> Viz ustanovení § 17 odst. 1 PřesZak.

<sup>227</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 105.

<sup>228</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 93 a MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 105-106.

popř. v nichž se konají veřejné tělovýchovné, sportovní nebo kulturní podniky. Okruh přestupků, za něž bylo možno uložit omezující opatření, byl užší. Novela tedy užití institutu omezujícího opatření rozšířila, zejména ve snaze předcházet protiprávnímu jednání i na dalších místech, která mohou být kriminogenní. Zákonodárci se nejevilo jako nezbytné vázat uložení omezujícího opatření pouze na místa, ve kterých se podávají a konzumují alkoholické nápoje. Omezující opatření tak lze nově ukládat i ve vztahu k místům, jakými jsou např. prostranství před obchody, konkrétní ulice, blízké okolí restauračních zařízení atp., pokud se pachatel v těchto místech často zdržuje a páchá zde přestupky.<sup>229</sup>

Omezující opatření lze uložit pouze spolu se sankcí a jen ve standardním nezkráceném řízení o přestupku. Omezující opatření se ukládá nejdéle na dobu jednoho roku, musí být přiměřené povaze a závažnosti spáchaného přestupku a osobě pachatele, a taktéž musí být dána přímá souvislost mezi spáchaným přestupkem a omezujícím opatřením, které má být uloženo.<sup>230</sup> Úmyslné nedodržení omezujícího opatření zakládá odpovědnost za přestupek proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy dle ustanovení § 21 odst. 1 písm. ch) PřesZak.

Omezující opatření lze uložit i spolu se sankcí zákazu činnosti, avšak je nutno zdůraznit, že toto ochranné opatření nesmí sankci zákazu činnosti ve výsledku nahrazovat. Zákaz navštěvovat určitá místa se nemůže vztahovat na prostory, ve kterých pachatel vykonává činnost v pracovním či jiném obdobném poměru, nebo k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu. Nelze tak např. zaměstnanci sportovního klubu uložit zákaz navštěvovat stadion, kde pracuje, či zakázat správci kulturního areálu vstup do tohoto areálu.<sup>231</sup>

Správní orgán musí v rozhodnutí o přestupku přesně a nezaměnitelným způsobem vymezit, jaké místo se pachateli zakazuje navštěvovat. Zákaz nesmí být všeobecný a neadresný, naopak je potřeba přesně specifikovat, v jakých restauracích, sportovních stadionech či místech, kde se konají koncerty, se pachatel nesmí po

<sup>229</sup> Srov. *Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2015 Sb. (tisk č. 368/0)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0>

<sup>230</sup> Viz ustanovení § 17 odst. 3 PřesZak.

<sup>231</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 96 a MATES, P. *Přestupky*. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 106.



stanovenou dobu zdržovat.<sup>232</sup> Při určování doby trvání omezujícího opatření a při vymezení, jaká konkrétní místa má pachatel zákaz navštěvovat, přihlíží správní orgán k povaze a závažnosti spáchaného přestupku, k čemuž mu slouží kritéria stanovená v ustanovení § 12 odst. 1 PřesZak. Uložení omezujícího opatření musí být s ohledem na svůj účel přiměřené a musí odpovídat všem okolnostem a zvláštnostem případu. S ohledem na ustanovení § 93 PřesZak kontroluje dodržování uloženého omezujícího opatření ten správní orgán, který ho uložil v prvním stupni. Frekvence a způsob kontroly je ponechán na uvážení tohoto orgánu. Správní orgán třeba může požadovat po osobě, které byl uložen zákaz navštěvovat fotbalové zápasy, aby se v době konání takových zápasů dostavila na pracoviště správního orgánu nebo na služebnu obecní či státní policie. Dotčenou osobu však nelze zatěžovat nad únosnou mez. Nebylo by tak například možné vyžadovat po pachateli, kterému byl uložen zákaz navštěvovat místa, kde se podávají alkoholické nápoje, aby se na každodenní bázi podroboval dechové zkoušce.<sup>233</sup>

Současné úpravě omezujícího opatření je vytýkán jeden zásadní nedostatek. Toto opatření lze uložit jen v rámci územního obvodu správního orgánu, který o přestupku rozhoduje. Pachatel přitom může páchat přestupky i v jiných obvodech či celorepublikově.<sup>234</sup> Lze si např. představit, že pachatel je osobou pravidelně navštěvující sportovní kláně svého oblíbeného klubu, přičemž se na stadionech po celé zemi dopouští násilí či jinak narušuje veřejný pořádek. Správní orgán projednávající přestupek takového pachatele mu však bude moci zakázat navštěvovat sportovní zápasy pouze na stadionu nacházejícím se v územním obvodu tohoto orgánu.

Nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich na výše uvedenou výtku reaguje a s ohledem na ustanovení § 52 odst. 3 umožňuje, aby bylo omezující opatření uloženo s účinky též mimo správní obvod správního orgánu, který je ukládá. Důvodem pro přijetí této změny je snaha účinněji bojovat právě s diváckým násilím a s extremismem. Zákon jde nadto ještě dál a nově dá správním orgánům možnost, aby

---

<sup>232</sup> Srov. MATES, P. Přestupky. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 106.

<sup>233</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 96-97, 436.

<sup>234</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 57.

uložily omezující opatření spočívající v povinnosti zdržet se styku s určitou osobou nebo vymezeným okruhem osob, a dále též v povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládnání agrese nebo násilného chování. Jedná se o období přiměřených omezení a povinností ukládaných soudy dle ustanovení § 48 odst. 4 TrZ. Zákaz styku bude možno použít nejen např. v případech domácího násilí či stalkingu, ale opět i u extremismu, neboť zákaz půjde vztáhnout taktéž na druhově určený okruh osob. Pachateli tak bude moci být zakázáno, aby se stýkal se skupinou lidí, kteří ho negativně ovlivňují. Tato úprava je zdůvodněna snahou posílit v českém právním řádu instituty, které na pachatele přestupků působí pozitivně, především ve smyslu prevence dalšího závadného chování.<sup>235</sup>

---

<sup>235</sup> Srov. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>

### 2.3. Zabrání věci

Ochranné opatření ve formě zabrání věci lze použít, pokud nebyla uložena sankce propadnutí věci, zabíraná věc byla ke spáchání přestupku užita či určena, anebo byla přestupkem získána či byla nabyta za věc přestupkem získanou. Podmínkou zabrání věci dále je, že věc náleží pachateli, kterého nelze za přestupek stíhat, nebo se jedná o věc, která pachateli přestupku nenáleží či mu nenáleží zcela, popř. jde o věc, jejíž vlastník není znám. K zabrání věci je možno přistoupit jen v situaci, kdy si tento postup vyžaduje bezpečnost osob, majetku nebo jiný obecný zájem. O zabrání věci nelze rozhodnout, jestliže od jednání majícího znaky přestupku uplynuly dva roky a též tehdy, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Vlastníkem zabrané věci se stává stát.<sup>236</sup>

Účelem zabrání věci je zamezení možnosti dalšího páchání přestupku pomocí konkrétní věci, případně odejmutí prospěchu získaného nedovoleným jednáním.<sup>237</sup>

S ohledem na výše vymezené podmínky pro uložení zabrání věci je možno konstatovat, že zákon o přestupcích pamatuje na případy, kdy s věcí nakládá osoba, která není za přestupek odpovědná, ať už z důvodu věku či duševní poruchy. Ponechání určité věci v dispozici takové osoby však může být z preventivního hlediska nežádoucí, typicky půjde např. o zbraň, s níž by mohly být ohrožovány jiné osoby. Zákon o přestupcích rovněž pamatuje na případy, kdy přestupek sice spáchal způsobilý pachatel, avšak věc, kterou k tomu užil, mu (zcela) nenáleží, např. jde o věc vypůjčenou, věc ve spoluvlastnictví či věc náležející do společného jmění manželů. I takovou věc lze zabrat, vyžaduje-li to bezpečnost osob, majetku či jiný obecný zájem.<sup>238</sup>

Co se skrývá pod pojmem „jiný obecný zájem“ zákon o přestupcích nevymezuje. V souladu s tím, jak je tento pojem vykládán doktrínou v oblasti trestního práva (zejm. pro účely ustanovení § 80 TrZ, kde je tento pojem užit v souvislosti

<sup>236</sup> Viz ustanovení § 18 odst. 1, odst. 2 a odst. 3 PřesZak.

<sup>237</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 98.

<sup>238</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 57-58.

s trestem vyhoštění), se bude patrně jednat o další hodnoty a zájmy, které chrání přestupkové právo, např. veřejný pořádek, občanské soužití, etika a morálka aj. Jiný obecný zájem by měl být svým významem přibližně rovnocenný zájmu na ochraně bezpečnosti lidí či majetku, což jsou hodnoty v ustanovení § 18 odst. 1 PřesZak výslovně zmíněné.<sup>239</sup>

Jak bylo uvedeno výše, lze o zabránění věci rozhodnout ve lhůtě dvou let od jednání majícího znaky přestupku. Tato lhůta počíná běžet od okamžiku, kdy k takovému jednání došlo.<sup>240</sup> Není tudíž vyloučeno, že věc bude zabráněna i po uplynutí lhůty pro zánik odpovědnosti za přestupek, resp. po pravomocném rozhodnutí o přestupku či jiném způsobu vyřízení věci. Autoři publikace *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury* se též domnívají, že ze zákona o přestupcích lze dovodit, že věc může být zabráněna i tehdy, pokud správní orgán opomenul uložit sankci propadnutí věci a zároveň odpovědnost za příslušný přestupek již zanikla. Jako příklad uvádějí zajištěné návykové látky v souvislosti s drogovými přestupky.<sup>241</sup>

Nová právní úprava v zásadě ponechává úpravu zabránění věci obdobnou té dosavadní. Jako nejvýraznější změnu hodnotím možnost rozhodnout o zabránění věci bez splnění stanovených zákonných podmínek, a to v případě, že je věc výnosem přestupku, byť nikoli bezprostředním. Toto řešení je zdůvodněno tím, že nelze připustit, aby byly majetkové nebo jiné výnosy z protiprávní činnosti ponechány pachatelům či třetím osobám. O zabránění věci také půjde rozhodnout ve lhůtě do pěti let od jednání majícího znaky přestupku.<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup> Srov. JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 99.

<sup>240</sup> Srov. MATES, P. *Přestupky*. In: MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, s. 106.

<sup>241</sup> Srov. BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 58.

<sup>242</sup> Srov. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>

## Závěr

V předcházejících kapitolách jsem poukazoval na řadu problémů či nedostatků současné právní úpravy sankcí a ochranných opatření ukládaných za přestupky. Většinu z těchto otázek by mohla vyřešit reforma správního trestání, o které se v České republice hovoří již řadu let, ba dokonce desetiletí, protože snahy o kodifikaci správního práva trestního sahají až do období první republiky. Jednotný kodex se však nikdy vytvořit nepodařilo, naopak postupně narůstal (hlavně po roce 1990) počet zvláštních zákonů, které nějakým způsobem do oblasti správního trestání zasahovaly.<sup>243</sup>

Z obecného hlediska panuje shoda na tom, že počet správních deliktů je třeba redukovat, zejména v tom smyslu, aby pod zastřešující pojem přestupek spadaly delikty jak fyzických osob, tak podnikajících fyzických osob a právnických osob. S tím je spojen elementární požadavek, aby byly tyto sourodé skupiny správních deliktů ovládány stejnými zásady, pokud jde o vznik a podmínky deliktní odpovědnosti, ukládání sankcí, procesní pravidla apod.<sup>244</sup>

Tímto směrem se nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich vydává. Stejně obecné hmotněprávní i procesní úpravě budou podléhat jak přestupky v dnešním slova smyslu, tak i veškeré tzv. jiné správní delikty, obsažené v nespočtu zákonů v oblasti správního práva. Stranou zůstanou pouze delikty pořádkové, disciplinární a tzv. platební delikty<sup>245</sup>. Základy odpovědnosti za jiné správní delikty, stejně jako potřebné procesní postupy, bylo dosud nutno dovozovat pomocí analogie nebo na základě odborných děl. Mezery v právu se snažila zaplňovat především judikatura. Tento stav by měl s účinností nové úpravy pominout, což lze jistě přivítat.<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> Srov. MATES, P., ŠEMÍK, K. Reforma správního trestání. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20 (č. 23-24), s. 840.

<sup>244</sup> Srov. MATES, P., ŠEMÍK, K. Reforma správního trestání. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20 (č. 23-24), s. 841.

<sup>245</sup> Jedná se o delikty na úseku správy daní, postihované podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Nebývají považovány za „jiné správní delikty“ v obecném slova smyslu.

<sup>246</sup> Srov. ONDRÁČKOVÁ, Věra. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 6-7 a POTMĚŠIL, Jan. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 118.

Ochranná opatření nedozrají s účinností nového zákona převratných změn. Současnou úpravu lze považovat za dostačující, proto tento krok hodnotím pozitivně. Některé dílčí aspekty, které dosud činily problémy a snižovaly efektivnost ukládaných ochranných opatření (např. nemožnost uložit omezující opatření mimo územní obvod působnosti rozhodujícího správního orgánu), zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich výslovně řeší, rozšiřuje též okruh situací, kdy lze ochranná opatření použít.

Daleko větší prostor k diskuzi a ke kritickému náhledu skýtá oblast sankcí, resp. dle nové zákonné terminologie správních trestů. Katalog správních trestů bude obsahovat většinu dosud upravených sankcí (napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty), odpadne však možnost ukládat zákaz pobytu. Naopak novým správním trestem bude zveřejnění rozhodnutí o přestupku, které se bude dotýkat jen podnikajících fyzických osob a právnických osob.<sup>247</sup> Užití této sankce může být vhodné tam, kde podnikajícímu subjektu záleží na dobré pověsti, anebo pokud je potřebné varovat veřejnost před nedůvěryhodným podnikatelem, a to nejen v rámci ochrany spotřebitelů.<sup>248</sup>

Za nejpalcivější považuji dvě otázky, které spolu úzce souvisí, a to za prvé, nakolik je správní trestání efektivní a účelné, za druhé, jestli je současný výčet správních trestů dostatečný a zda není v našich podmínkách prostor pro zavedení dalších druhů trestů. Na tyto záležitosti poukazuje i odborná veřejnost, např. P. Zářecký upozorňuje na to, že předkladatelé zákonů zcela nekonceptně zpřísňují postih za deliktní jednání, aniž by však měli k dispozici kritéria účelnosti jednotlivých správních trestů, popřípadě aniž by byla systematicky vyhodnocována účinnost správně-právního postihu.<sup>249</sup>

J. Potměšil pak vyslovuje lítost nad tím, že nová právní úprava v zásadě výčet sankcí nerozšiřuje, zejména o sankce alternativní či sankce náhradní, nastupující tam, kde nebyla uhrazena pokuta (a její vymožení nelze očekávat). Podle jeho názoru zákonodárce pochybil, když nevyužil příhodného okamžiku k zavedení nových sankcí

---

<sup>247</sup> Viz ustanovení § 35 a § 50 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>248</sup> Srov. POTMĚŠIL, Jan. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 125.

<sup>249</sup> Srov. ZÁŘECKÝ, Pavel. K problematice správního trestání. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 55-56.

(správních trestů) v souvislosti s přijatou reformou. Hrozí, že případné nové tresty se budou později prosazovat jen těžko, popř. dojde vlivem politických tlaků k prosazení populistických a nekoncepčních řešení.<sup>250</sup>

Již v části věnované zákazu pobytu jsem poukazoval na to, že alternativní sankce podle mého názoru v naší právní úpravě chybí. Řada pachatelů skutečně opakovaně páchá přestupky, aniž by však byli efektivně postižitelní pokutou, především pro nemajetnost. Správní trest se tak zde zcela míjí účinkem, zbylá část veřejnosti pak nutně trpí pocitem, že část občanů je v podstatě nepostižitelných.

Domnívám se, že z nejčastěji navrhovaných alternativních sankcí je nejreálnější zakotvení obecně prospěšných prací (více viz podkapitola 1.6.). Trest odnětí svobody, byť krátkodobý, je nutno odmítnout s tím, že u přestupků by představoval příliš intenzivní zásah do života pachatele, nadto z ekonomického pohledu by byl výkon této sankce značně nákladný. Některými autory zvažované domácí vězení zase není podle mého mínění příhodné u častých narušovatelů veřejného pořádku v obcích. Jen stěžejí budeme ukládat trest domácího vězení osobám bez domova či narkomanům. V úvahu dále přichází stanovení povinnosti absolvovat výchovné programy u dopravních nebo násilných přestupků, stejně jako u přestupků v oblasti alkoholové a jiné toxikomanie. Alespoň dílčím posunem je v této souvislosti možnost nově uložit pachateli povinnost podrobit se vhodnému programu pro zvládnutí agrese nebo násilného chování v rámci aplikace omezujícího opatření<sup>251</sup>, avšak jak vyplývá z uvedeného, týká se tato možnost pouze přestupků násilného charakteru (typicky domácí násilí). Ke zvážení je též zavedení sankce, či spíše omezujícího opatření, spočívajícího v povinnosti dostavovat se v určených termínech na obecní úřad nebo na služebnu státní či městské policie, což by mohlo mít u notorických porušovatelů právních norem alespoň určitý preventivní účinek.

---

<sup>250</sup> Srov. POTMĚŠIL, Jan. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 125.

<sup>251</sup> Viz ustanovení § 52 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

## Použité zkratky pro citaci některých právních předpisů

<b>SŘ</b>	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>PřesZak</b>	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
<b>SilnZak</b>	Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů
<b>ZOPaK</b>	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o lihu</b>	Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (zákon o lihu)
<b>PozKom</b>	Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
<b>OZř</b>	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
<b>TrZ</b>	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
<b>DohlKT</b>	Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>FinKongl</b>	Zákon č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech), ve znění pozdějších předpisů
<b>VodZak</b>	Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů



<b>OchOvzd</b>	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů
<b>ZPKT</b>	Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů
<b>ObčZ</b>	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
<b>CelZak</b>	Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů
<b>SŘS</b>	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>LZPS</b>	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>EÚLP</b>	Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

## Použité zdroje

### Knižní publikace:

BOHADLO, David, Lukáš POTĚŠIL a Jan POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, 206 s. ISBN 978-80-7400-413-1.

ČERNÝ, Jan, Eva HORZINKOVÁ a Helena KUČEROVÁ. *Přestupkové řízení: příručka pro praxi přestupkových orgánů obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů: podle platného stavu k 1.9.2011*. Vyd. 12. Praha: Linde, 2011, 758 s. ISBN 978-80-7201-859-8.

DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné. Díl první: Obecná část*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 429 s. ISBN 978-80-7478-326-5.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, 968 s. ISBN 978-80-87576-64-9.

JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2011, 534 s. Beckovy malé komentáře. ISBN 978-80-7400-355-4.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 1995, 247 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.

MATES, Pavel, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. *Základy správního práva trestního*. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2015, 204 s. ISBN 978-80-7400-567-1.

PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2013, 420 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

SOLNAŘ, Vladimír a kol. *Systém českého trestního práva*. Vyd. 1. Praha: Novatrix, 2009, 157, 502, 283 s. ISBN 978-80-254-4033-9.

ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní právo hmotné*. 7., přeprac. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2014, 1040 s. ISBN 978-80-7478-616-7.

Časopisecké studie, příspěvky ve sbornících a obdobných publikacích:

BANDŽAK, Jozef. Podmínky pro ukládání sankcí. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Praha: Policejní akademie ČR, 2014, s. 7-18. ISBN 978-80-7251-408-3. Dostupné také z:  
[http://www.polac.cz/g2/view.php?katedry/kvs/konfer/pres\\_riz1.html](http://www.polac.cz/g2/view.php?katedry/kvs/konfer/pres_riz1.html)

KOPECKÝ, Martin. Ukládání sankce zákazu pobytu za přestupek. In: *Právo na spravodlivý proces a správne trestanie: medzinárodná vedecká konferencia : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 104-110. ISBN 978-83-7490-843-6.

KRÁL, Jakub. Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012. Část IV – Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. Dostupné také z:  
[https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/prispevky-spravnitrestani.html](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html)

KÜHN, Zdeněk. Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa. In: *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 337-350. ISBN 978-80-7400-388-2.

MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, (2), s. 65-89. Dostupné také z:  
<http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-2-2010.aspx>

MATES, Pavel a Karel ŠEMÍK. Reforma správního trestání. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20 (č. 23-24), s. 840-844.

ONDRAČKOVÁ, Věra. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 6-15. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2014.aspx>

POTMĚŠIL, Jan. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 118-142. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2014.aspx>

POTMĚŠIL, Jan. Sankce zákazu pobytu. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Praha: Policejní akademie ČR, 2014, s. 215-234. ISBN 978-80-7251-408-3. Dostupné také z: [http://www.polac.cz/g2/view.php?katedry/kvs/konfer/pres\\_riz1.html](http://www.polac.cz/g2/view.php?katedry/kvs/konfer/pres_riz1.html)

PRÁŠKOVÁ, Helena. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 77-88. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2014.aspx>

PRÁŠKOVÁ, Helena. Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů. In: *Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI, 2002, s. 317-329. ISBN 80-86395-47-2.

PRŮCHA, Petr. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 16-27. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2014.aspx>

RADECKI, Wojciech. Odpovědnost za přestupky podle polského práva. *Správní právo*. 2015, (1-2), s. 94-105. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2015.aspx>

STAŠA, Josef. Hranice správní odpovědnosti. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 65-76. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2014.aspx>

STRAKOŠ, Jan. Zákon o přestupcích po novele – vybrané problémy (I.). *Správní právo*. 2016, (1), s. 1-12. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2016.aspx>

VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv č. 9: Přestupky*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012, 254 s. ISBN 978-80-7357-827-5. Dostupné také z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Publikace/sborniky\\_stanoviska/Prestupky.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Prestupky.pdf)

ZÁŘECKÝ, Pavel. K problematice správního trestání. *Správní právo*. 2014, (1-2), s. 50-57. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-1-2-2014.aspx>

Elektronické zdroje (vč. legislativních dokumentů):

*Body řidičům jsou trest a přidělování dotací se soudně přezkoumává* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z:

<http://www.epravo.cz/top/clanky/body-ridicum-jsou-trest-a-pridelovani-dotaci-se-soudne-prezkoumava-dve-zarijova-rozhodnuti-rozsireneho-senatu-nejvyssiho-spravniho-soudu-99746.html>

*Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>

*Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2015 Sb. (tisk č. 368/0)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0>

*Důvodová zpráva k zákonu č. 494/2012 Sb. (tisk č. 431/0)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?ct=431&ct1=0&o=6>

*Jan Potměšil: Zákaz pobytu dva roky poté – jak se nám represe (ne)vyplatila* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://denikreferendum.cz/clanek/20019-zakaz-pobytu-dva-roky-pote-jak-se-nam-represe-ne-vyplatila>

MATES, Pavel. *Povaha bodového systému v silniční dopravě*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2010. [cit. 2016-08-06]. ASPI ID: LIT37042CZ.

*Metodika k ukládání a odůvodňování sankcí v řízení o přestupcích* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z:  
<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=149813&TypeID=2>

*Město Bohumín - Zpravodajství - Dotazy novinářů* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <https://www.mesto-bohumin.cz/cz/zpravodajstvi/tiskove-zpravodajstvi/dotazy-novinaru/16852-sankce-vyhosteni-neboli-zakaz-pobytu-ve-meste.html>

*Připomínky k novele zákona o přestupcích („PřesZ“) posl. Ing. Ivany Řápkové a dalších (zavedení sankce zákazu pobytu)* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.cz/2012/04/pripominky-k-novele-zakona-o.html>

*Stanovisko OBP č. 75: K možnosti uložení propadnutí věci nebo zabránění věci (automobilu) v řízení o dopravním přestupku.* In: ASPI [právní informační systém]. Ministerstvo vnitra ČR, 2013. [cit. 2016-08-06]. ASPI ID: LIT44904CZ.

*Stanovisko OBP k problematice uchovávání a likvidace návykových látek s ohledem na novelizaci § 30 odst. 1 písm. j) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z:  
[www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-k-uchovavani-a-likvidaci-drog-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-k-uchovavani-a-likvidaci-drog-pdf.aspx)

STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář.* In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer Česká republika, 2016. [cit. 2016-08-06]. ASPI ID: KO114\_1992CZ.



*Úřad bude muset řidičům sám sdělit, že je trestá a dává body za přestupky* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z:

<http://archiv.ihned.cz/c1-64926020-urad-bude-muset-ridicum-sam-sdelit-ze-je-tresta-a-dava-body-za-prestupky>

*Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)* [online]. 128 s. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z:

<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/database/VZZ-o-prestupcich.pdf>

*Výkladová stanoviska k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích – zákaz pobytu* [online]. 12 s. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z:

<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=205104&TypeID=2>

*Zákaz pobytu nepřizpůsobivých se v Klatovech osvědčil* [online]. [cit. 2016-08-06].

Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/1043515-zakaz-pobytu-neprizpusobivych-se-v-klatovech-osvedcil>

*Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 11. 3. 2014* [online]. [cit. 2016-08-06]. Dostupné z:

<http://www.kr-karlovarsky.cz/krajsky-urad/spravni-agendy/Stranky/Prestupky.aspx>

#### Judikatura:

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004, č. j. 2 As 35/2004 – 53.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/2002 – 33.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 43/2004 – 51.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 – 54.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2005, č. j. 6 Azs 182/2005 – 83.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005 – 66.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 23/2007 – 78.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, č. j. 3 As 32/2007 – 48.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 35/2007 – 120.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 6 As 48/2007 – 58.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 – 55.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, č. j. 7 Afs 76/2008 – 65.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, č. j. 9 As 7/2009 – 76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 As 53/2008 – 60.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 9 As 62/2008 – 129.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 46/2008 – 50.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2009, č. j. 2 As 19/2009 – 93.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2010, č. j. 9 As 22/2010 – 67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 9 As 55/2014 – 35.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 – 55.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 – 48.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1087/2011.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl.ÚS 8/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11.

Právní předpisy:

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

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona České národní rady č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (zákon o lihu).

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 355/2014 Sb., o působnosti orgánů Celní správy České republiky v souvislosti s vymáháním práv duševního vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

## **Resumé**

This thesis deals with sanctions and protective measures. The thesis primarily discusses types of sanctions and protective measures that may be imposed for administrative delicts; it also addresses circumstances to be considered in imposing sanctions. The goal of this paper is to provide a comprehensive review of the current law of sanctions and protective measures concerning administrative delicts. Various legal and practical problems and inadequately solved questions surrounding the imposition of sanctions are emphasized. Parts of the thesis, especially its conclusion, address a reform of administrative punishment and future legislative measures regarding this important function of organs of public administration.

Chapter I focuses on sanctions for violations. The introduction to this chapter is rather theoretical and is devoted to definitions of basic concepts of administrative penalization. This part further defines the terms of "sanction" and "administrative punishment". The conclusion of this chapter then analyzes the purpose of sanctions and includes their list and a summary of past legal enactments.

The second part of Chapter I contains an analysis of types of sanctions governed by the current statute of administrative delicts as well as other statutes. This part describes a reprimand, fine, prohibition of activity, confiscation of property and prohibition of stay. The third part addresses issues of imposing sanctions and is devoted to the principles of determining the type and severity of sanctions, the use of administrative discretion, granting relief from sanctions, legal criteria for imposing sanctions, consideration of the perpetrator's financial means, punishment of repeat offenders and imposition of sanctions for concurrent violations.

Chapter II is devoted to protective measures. The first part of Chapter II describes the nature and purpose of protective measures, especially with emphasis on distinguishing them from the purpose of sanctions. The second and third parts of this chapter focus on specific types of protective measures that may be imposed for violations, that is, restraining measures and seizure of property.

## **Sankce za přestupky a ochranná opatření**

**Klíčová slova:** sankce \* ochranná opatření \* přestupky

## **Sanctions for administrative delicts and protective measures**

**Key words:** sanctions \* protective measures \* administrative delicts