

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
PRÁVNICKÁ FAKULTA

RIGORÓZNÍ PRÁCE

**Správní trestání orgány Celní správy České republiky**

Administrative penalization by the Czech Republic  
customs authorities

Konzultant: Doc. JUDr. Vladimír Mikule

Zpracovatel: Mgr. Tomáš Krchňák

Červen 2011

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

V Praze dne 30. června 2011

Mgr. Tomáš Krchňák

Na tomto místě bych chtěl poděkovat Doc. JUDr. Vladimíru Mikule za jeho cenné rady, připomínky a náměty, které výrazně napomohly při zpracování této práce.

# OBSAH:

<b>OBSAH:</b> .....	<b>4</b>
<b>ÚVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>1. HISTORICKÝ EXKURS DO VÝVOJE SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ</b> .....	<b>8</b>
<b>2. CELNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY</b> .....	<b>12</b>
2.1 VZNIK A ROZMACH CELNICTVÍ NA NAŠEM ÚZEMÍ.....	12
2.2 SPRÁVA CLA PO VYTVOŘENÍ ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY .....	15
2.3 CELNICTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE PO ROZDĚLENÍ STÁTU .....	20
2.4 CELNÍ SPRÁVA PO VSTUPU ČESKÉ REPUBLIKY DO EVROPSKÉ UNIE .....	23
<b>3. SPRÁVNÍ DELIKTY</b> .....	<b>29</b>
3.1 SPRÁVNÍ DELIKT – POJEM A ZNAKY.....	29
3.2 KLASIFIKACE SPRÁVNÍCH DELIKTŮ .....	33
<b>4. PŘESTUPKY</b> .....	<b>35</b>
4.1 ZÁKLADY ODPOVĚDNOSTI ZA PŘESTUPEK.....	35
4.2 FORMÁLNÍ A MATERIÁLNÍ ZNAKY PŘESTUPKU .....	35
4.3 VYMEZENÍ PŘESTUPKU .....	37
4.4 PROTIPRÁVNOST A OKOLNOSTI, KTERÉ JI VYLUČUJÍ .....	37
4.6 ZÁNİK ODPOVĚDNOSTI .....	40
4.7 SKUTKOVÁ PODSTATA PŘESTUPKU .....	42
4.8 PŮSOBNOST ZÁKONA O PŘESTUPCÍCH.....	44
4.9 SANKCE ZA PŘESTUPEK.....	47
4.10 OCHRANNÁ OPATŘENÍ .....	51
4.11 PŘESTUPKY UPRAVENÉ ZVLÁŠTNÍMI PRÁVNÍMI PŘEDPISY .....	53
4.12 CELNÍ PŘESTUPKY V ZÁKONĚ Č. 13/1993 SB., CELNÍ ZÁKON.....	53
4.13 PŘESTUPKY V ZÁKONĚ Č. 13/1997 SB., O POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH.....	58
4.14 PŘESTUPKY V ZÁKONĚ Č. 353/2003 SB., O SPOTŘEBNÍCH DANÍCH. ....	62
4.15 PŘESTUPKY V ZÁKONĚ Č. 61/1997 SB., O LIHU. ....	64
<b>5. JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY PRÁVNICKÝCH OSOB A PODNIKAJÍCÍCH FYZICKÝCH OSOB</b> .....	<b>66</b>
5.1 CHARAKTERISTIKA .....	66
5.2 SKUTKOVÉ PODSTATY SPRÁVNÍCH DELIKTŮ PODNIKATELŮ - JEJICH ZNAKY .....	67
5.3 PROTIPRÁVNOST A OKOLNOSTI, KTERÉ JI VYLUČUJÍ .....	73
5.4 ZÁNİK ODPOVĚDNOSTI .....	74
5.5 SANKCE .....	75
5.6 JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY UPRAVENÉ ZVLÁŠTNÍMI PRÁVNÍMI PŘEDPISY.....	79
5.7 CELNÍ DELIKTY V ZÁKONĚ Č. 13/1993 SB., CELNÍ ZÁKON. ....	80

5.8 JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY V ZÁKONĚ Č. 676/2004 SB., O POVINNÉM ZNAČENÍ LIHU .....	85
5.9 JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY V ZÁKONĚ Č. 191/1999 SB., O OPATŘENÍCH TÝKAJÍCÍCH SE DOVOZU, VÝVOZU A ZPĚTNÉHO VÝVOZU ZBOŽÍ PORUŠUJÍCÍ NĚKTERÁ PRÁVA DUŠEVNÍHO VLASTNICTVÍ.....	88
5.10 JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY V ZÁKONĚ Č. 254/2004 SB., O OMEZENÍ PLATEB V HOTOVOSTI A O ZMĚNĚ ZÁKONA Č. 337/1992 SB. O SPRÁVĚ DANÍ A POPLATKŮ, VE ZNĚNÍ POZDĚJŠÍCH PŘEDPISŮ .....	90
<b>6. SPRÁVNÍ POŘÁDKOVÉ DELIKTY .....</b>	<b>92</b>
6.1 POŘÁDKOVÉ DELIKTY PŘI ZAJIŠTĚNÍ PRŮBĚHU ŘÍZENÍ.....	92
6.2 POŘÁDKOVÉ DELIKTY V DOZORU .....	96
<b>7. PRŮBĚH ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU PŘED CELNÍM ÚŘADEM .....</b>	<b>98</b>
7.1 PŘÍSLUŠNOST K ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU .....	98
7.2 ZJIŠŤOVÁNÍ SPRÁVNÍCH DELIKTŮ .....	99
7.3 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU .....	102
7.4 ZAHÁJENÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ.....	103
7.5 PRŮBĚH SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ.....	104
<b>8. UKONČENÍ ŘÍZENÍ PŘED CELNÍM ÚŘADEM.....</b>	<b>109</b>
8.1 ZASTAVENÍ ŘÍZENÍ .....	109
8.2 MERITORNÍ ROZHODNUTÍ.....	110
<b>9. ZKRÁCENÉ FORMY ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU.....</b>	<b>113</b>
9.1 BLOKOVÉ ŘÍZENÍ .....	113
9.2 PŘÍKAZNÍ ŘÍZENÍ.....	115
<b>10. OPRAVNÉ PROSTŘEDKY .....</b>	<b>118</b>
10.1 ODVOLÁNÍ.....	118
<b>11. PŘEZKOUMÁNÍ ROZHODNUTÍ SOUDY.....</b>	<b>124</b>
11.1 SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ .....	124
11.2 ÚSTAVNÍ SOUD.....	128
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>130</b>
<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>135</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....</b>	<b>138</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH .....</b>	<b>138</b>
PŘÍLOHA Č. 1.....	139
PŘÍLOHA Č. 2.....	141
<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>143</b>
<b>RESUMÉ.....</b>	<b>144</b>
<b>KLÍČOVÁ SLOVA.....</b>	<b>145</b>

## Úvod

Při úvahách nad tématem mé rigorózní práce jsem se snažil zvolit téma mému srdci blízké a zároveň téma takové, které by se dotýkalo aktuálních otázek právních. Má volba padla na oblast správního trestání. Jednak proto, že se tímto tématem již několik let prakticky zabývám a též snad proto, že se jedná o problematiku stále živou. Orientace na specifické problémy ve správním trestání orgány celní správy potom vyplynula z mého pracovního zařazení. V roce 1993 jsem byl přijat k Celní správě České republiky a přidělen na Celní úřad Valašské Meziříčí, kde v různých funkcích působím dodnes. Převážnou část své profesní kariéry jsem se zabýval právní problematikou, specificky pak řízením o celních přestupcích, přestupcích, celních deliktech a jiných správních deliktech, které spadají do působnosti celních úřadů.

Při vedení řízení o porušení právních předpisů jsem neustále narážel nejen na potřebu praktické aplikace právních předpisů a norem upravujících uvedenou problematiku, ale též nutnost pochopení obecných principů a základních institutů odpovědnostních vztahů ve veřejné správě. A právě proto se má tato rigorózní práce zabývat mimo jiné touto, někdy opomíjenou, stránkou správního práva trestního.

V jednotlivých částech této práce se hodlám zabývat správním trestáním vedeným orgány celní správy. Avšak vzhledem k tomu, že je tato oblast velmi široká, nedostane se všem druhům správních deliktů stejného prostoru. V úvodu práce se pokusím vymezit historický vývoj správního trestání a v důsledku zaměření své práce na celní správu též vývoj celnictví na našem území. Následovat budou statě zabývající se správními delikty v rovině obecné, přestupky, jinými správními delikty podnikatelů a pořádkovými delikty. Jako nezbytné považuji nastínit též samotné řízení před celním úřadem a samozřejmě postupy při přezkumu správních rozhodnutí včetně přezkumu soudního.

Jiné správní delikty fyzických osob a ani „čistokrevné“ správní delikty právnických osob se prakticky v agendách celních úřadů nevyskytují, a proto se jimi v této rigorózní práci nebudu dále zabývat.

Specifickou oblastí je řízení o správních disciplinárních deliktech. Celní správa České republiky, jako uniformovaný ozbrojený bezpečnostní sbor, jejíž úkoly plní mimo jiné celníci ve služebním poměru, postihuje kázeňské přestupky v souladu se zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Jedná se tedy o oblast správního trestání s naprosto specifickým objektem i subjektem. Jejím cílem je dodržování disciplíny vně celní správy. Samotné řízení vede příslušný služební funkcionář s odpovědným celníkem. Vzhledem k tomu, že se tedy jedná o porušení povinností zasahující do oblasti služební kázně, nechávám tuto problematiku stranou. Prostor v této práci se též nedostane mimořádným opravným prostředkům, a to pro jejich nevelkou četnost.

Stěžejní části mé práce hodlám věnovat problematice přestupků, jiných správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob a řízení o nich. Tato volba je z mého pohledu logická, neboť tyto druhy správních deliktů zůstávají trvale dominantními v počtu případů v řízeních před celními úřady. Vyjma teoretických otázek se hodlám věnovat též praktickým příkladům aplikace právních předpisů v praxi, zejména těm případům, se kterými jsem se za dobu výkonu služby u celní správy setkal.

Cílem této rigorózní práce je tedy popsat teoretické základy správního práva trestního, definovat správní delikty a jejich teoretická východiska, jako základ k pochopení dalšího pojednání o řízení v těchto věcech. Vcelku by měla tato práce sloužit coby metodická pomůcka uceleně pojednávající o správním trestání orgány celní správy. Rigorózní práce odpovídá stavu právních předpisů ke dni 31.12.2010, není-li v této práci uvedeno jinak.

## **1. Historický exkurs do vývoje správního trestání**

Správní delikty se v našem právním řádu objevily v období tzv. policejního státu druhé poloviny 18. století, označovaného jako stát obšťastňující – Wohlfahrstaat. Jeho definičním znakem byla představa panovníka o potřebě aktivní regulativní činnosti státu a jeho orgánů, zejména pak správních, ve všech oblastech života společnosti a potřebě ochrany těchto činností, kterou si měly tyto orgány samy zajišťovat, v zájmu blaha poddaných.

Samotný pojem správního deliktu byl poprvé vymezen v josefínském Všeobecném trestním zákoníku o zločinech a trestech na ně z roku 1787. Jejich stíhání bylo svěřeno tzv. politické vrchnosti na rozdíl od kriminálních deliktů, které byly pověřeny řešit soudy. Další krok byl v tomto směru učiněn v trestním zákoně z roku 1803, který již výslovně hovořil o policejních přestupcích, jež měly opět stíhat politické (správní) vrchnosti. Tuto úpravu pak v zásadě převzal i trestní zákon z roku 1852.

V dalším průběhu let docházelo, v závislosti na vývoji politických poměrů, k přesouvání postihu těchto přestupků ze správních orgánů na soudy a zpět. Nakonec bylo trestním řádem z roku 1873 definitivně stanoveno, že veškeré přestupky obsažené v trestním zákoně náležejí do působnosti soudů.

Podrobnější procesní, resp. kompetenční úprava byla provedena Nařízením ministerstev vnitra a spravedlnosti a Nejvyššího policejního úřadu č. 61/1855 ř.z., podle něhož měly stíhat přestupky, které byly prohlášeny za soudně trestné, okresní úřady, případně magistráty příslušných měst, a záležitosti tzv. místní policie zeměpanské policejní úřady. Nařízení upravilo i další otázky, jako formy rozhodování a vyřizování opravných prostředků.

V příštích letech pak došlo, ponějvíce ministerskými nařízeními, k dalšímu upřesnění některých institutů správního trestání, jako např. sankcí opravných prostředků, výkon opatření a nálezů politických a

policejních úřadů, ale též kvalifikačních požadavků úředníků, kteří měli provádět rozhodovací činnost.

Trestní řízení správní bylo ovládáno zejména zásadou inkviziční, oficiality, materiální pravdy, ústnosti, bezprostřednosti a volného hodnocení důkazů. Úprava správních přestupků zůstávala značně roztříštěná a v řadě ohledů kusá, což mělo za následek, že mnohé otázky řešila praxe. Nekodifikované bylo nejen hmotné, ale i právo procesní. Tím vznikalo, jak konstatoval F. Weyr<sup>1</sup>, jakési obyčejové právo procesní, potvrzované, byť nikoli zcela konzistentní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Skutkové podstaty přestupků byly obsaženy v desítkách právních předpisů různé právní síly. Uvedený stav byl jak praxí správních orgánů, tak i naukou označován za nevyhovující a v odezvě na něj se objevila řada návrhů na kodifikaci, především pokud se týče správního trestního práva procesního.

V prvním období po vzniku Československé republiky nemohlo být na zásadnější změnu této situace ani pomyšlení. Stávající právní řád byl v plnosti převzat tzv. recepční normou, tedy zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, a to včetně předpisů správního práva trestního, které ovšem byly záhy doplňovány novou úpravou. Jednalo se zejména o ty předpisy, jimiž nová republika reagovala na svízelné poválečné poměry, a dále ty, kterými byly uskutečňovány reformní zásahy v oblasti sociální a majetkové.

Ústavním základem správního práva trestního se stalo ustanovení § 95 ústavy<sup>2</sup> z roku 1920, podle něhož soudní moc ve věcech trestních náležela soudům s výjimkou případů, kdy se měly projednávat v trestním řízení policejním nebo finančním. Třebaže panovala shoda v tom, že celá oblast správního trestání musí být reformována, nebylo tohoto cíle za celé období I. republiky dosaženo.

---

<sup>1</sup> WEYR, František. *Správní řád*. Brno, 1930, s. 17.

<sup>2</sup> Ústavní zákon č. 121/1920 Sb.

Po roce 1945 bylo navázáno na předchozí vývoj. Nadále platily nejen předpisy z období před okupací, ale i některé z těch, které byly vydány v období nesvobody. Existence nové organizace místní správy, jejíž páteří se staly národní výbory, se odrazila v tom, že trestní správní pravomoc přešla především na okresní národní výbory.

K zásadnímu přelomu došlo i v oblasti správního trestání po únorovém převratu v roce 1948, kterým byla zahájena více než čtyři desetiletí trvající éra totalitního státu. V rámci rozsáhlé kodifikační akce označované jako tzv. právníká dvouletka, byly fakticky likvidovány ústavně zaručené osobní svobody a politická práva a vytvořen systém legalizované represe a nezákonnosti. Její součástí se stal také trestní zákon správní<sup>3</sup> a trestní řád správní<sup>4</sup>. Duchu doby odpovídala dikce důvodových zpráv k oběma zákonům, které vícekrát zdůrazňovaly jejich třídní charakter, zaměření k podpoře nové moci, lidové demokracie a budování socialismu.

Úpravu správního trestání lze označit za jeden z typických projevů legalizované nezákonnosti, která toto období charakterizovala, což leckdy ještě umocňovala nekompromisní praxe aplikujících orgánů<sup>5</sup>. Na této charakteristice nic nemění ani skutečnost, že v průběhu 50. let byla některá „nejdramatičtější“ ustanovení v obou předpisech odstraněna resp. zmírněna. Došlo např. ke snížení sazeb za delikty a národním výborům byla odebrána pravomoc ukládat tresty na svobodě.

Zmínit je třeba, že jedním ze záměrů zákonodárce bylo sjednocení právní úpravy přestupků, který však nikdy nebyl naplněn. Nadále zůstala řada skutkových podstat obsažena ve zvláštních zákonech a v příštích letech tento trend spíše pokračoval.

Přes některé dílčí změny zůstala uvedená úprava zachována do roku 1961, kdy ji vystřídal zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů

---

<sup>3</sup> Zákon č. 88/1950 Sb.

<sup>4</sup> Zákon č. 89/1950 Sb.

<sup>5</sup> Trestní řád dával správním orgánům možnost rozsáhlých a prakticky nekontrolovatelných zásahů do základních práv, včetně uvalení vazby a domovní či osobní prohlídky.

při zajišťování socialistického pořádku, který v duchu dobové doktríny „vítězného socialismu“ málo realisticky kladl důraz na výchovný aspekt vyřizování správních deliktů, organizátorskou činnost národních výborů, uvědomělost občanů atd. Obsahoval mnohem mírnější sankce než předchozí úprava, často jen morální povahy. Základním správněprávním deliktem zůstal přestupek projednávaný národními výbory. Zákon č. 60/1961 Sb. byl během svojí bezmála třicetileté platnosti vícekrát novelizován, nahrazen pak byl až stávajícím zákonem ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Od 50. let se začal objevovat nový druh správních deliktů, které byly posléze označeny jako tzv. jiné správní delikty fyzických osob. Jednalo se o hmotněprávní delikty, které neměly povahu přestupků či disciplinárních deliktů (odtud jiný správní delikt). Přes trvající kritiku z řad teorie i praxe byla tato kategorie správních deliktů zachována a trvá i v současnosti. Ani opakující se připomínky nenapomohly prosadit přijetí speciální procesní úpravy těchto deliktů, takže správní orgány postupovaly podle obecných předpisů o správním řízení, případně úpravy obsažené ve zvláštních zákonech.

## 2. Celní správa České republiky

### 2.1 Vznik a rozmach celnictví na našem území

Pátráme-li po historii celnictví na území dnešní České republiky, musíme nahlédnout do hluboké historie. Svým strategickým umístěním ve středu Evropy bylo toto území předurčeno k tomu, aby jím procházely důležité tranzitní obchodní cesty<sup>6</sup>, a jelikož je celnictví těsně spojeno s obchodem a přepravou zboží, jsou stopy po snaze regulovat tyto aktivity pomocí celních bariér patrné již od pradávna. Se clem se lze setkat již u starých Řeků a Římanů, kde bylo vybíráno v přístavech ze zboží, které bylo určeno pro obchodování po moři.

Clo jako takové vzniklo ze soukromoprávních dávek, které vybírala vrchnost od cestujících a kupců za používání cest či mostů. Svůj soukromoprávní charakter si tyto dávky udržely po celou dobu, kdy byla jejich cílem určitá náhrada za výstavbu a udržování cest, mostů apod. Jejich zvláštností bylo, že byly vybírány pouze z povozů a jiných dopravních prostředků, bez ohledu na druh a jakost přepravovaného zboží. Svou povahou se tedy jednalo spíše o poplatky mýtní a nenazývaly se clem. Zásadní změna přišla v okamžiku, kdy výnos z těchto dávek počal převyšovat náklady na opravu infrastruktury. Objektem zpoplatnění již přestal být dopravní prostředek, ale stalo se jím přepravované zboží. Z dávky soukromoprávní se stala dávka veřejná, tedy clo.

V Čechách začalo být clo vybíráno již v 10. století. Po rozpadu Velkomoravské říše se v Čechách začal vytvářet nový, přemyslovský stát, s politickým a kulturním, ale především hospodářským a obchodním centrem v Praze. Důkazem výběru cla v tomto období je existence celnic, zejména při děčínském, litoměřickém a domažlickém hradu.

V 11. století vzniklo v Praze tržiště, které získalo v pozdějších stoletích řadu privilegií. Bylo umístěno v Týnském dvoře a zastavovali

---

<sup>6</sup> mezi nejznámější patří tzv. Jantarová stezka.

se zde zahraniční obchodníci, aby platili dovozní a tranzitní poplatky, včetně cla. Výnos těchto cel náležel panovníkovi a ten pro jejich výběr zřizoval místo speciálního úředníka pro ungeltní (celní) poplatky.

V období 13. století se celkový počet celnic značně rozšířil, zejména v západních a jižních Čechách. Nejvýnosnější celnici té doby byla celnice na Zlaté stezce u Volar. V Praze bylo vybírání cla soustředěno od poloviny 14. století do již zmíněného tržiště v Týně. Všichni zahraniční obchodníci, kteří přejížděli se zbožím přes Čechy, byli povinni zaplatit clo pouze zde. Jednalo se tedy, z hlediska dnešní terminologie, o výhradní místní příslušnost Týna pro výběr cla v celých Čechách.

Prvním celním mandátem z roku 1528 a dalším z roku 1546 bylo zavedeno vývozní clo, které se v našich zemích týkalo především zemědělských výrobků. V roce 1538 byla zrušena privilegia Týnského dvora a bylo nařízením umožněno vybírání cla i v jiných městech třeba nekrálovských. Celníky ihned zabaveno bylo veškeré přepravované zboží, jehož majitel se chtěl vyhnout placení cla na pohraniční celnici. Za zmínku stojí velmi zajímavý motivační program pro celníky, když jednu třetinu zabaveného zboží dostal ten, kdo se zasloužil o jeho odhalení. Patenty císaře Maxmiliána II. z roku 1571 a 1575 byla stanovena povinnost přihlásit se v případě dovozu či tranzitu zboží k ungeltnu a též povinnost proclení zboží opouštějící Království české. Od 16. století byla celní sazba dovozní zpravidla vyměřována podle procenta hodnoty zboží a pohybovala se obvykle mezi 2 – 3%. V letech 1564-1569 činil výnos cel v Čechách zhruba 7 656 kop grošů. V období před třicetiletou válkou stoupl až na 14 300 kop.

K dobudování organizace celnictví na našem území došlo počátkem 17. století. V roce 1602 vydal císař Rudolf II. celní řád pro Království české, který stanovil kromě celních tarifů též přísný zákaz přepravy zboží po jiných než stanovených cestách. Povinnosti výběrčích cla a ungeltů byly stanoveny v patentu platném pro Čechy z roku 1637 vydaným císařem Ferdinandem III. Celní výběrčí měli při výkonu svých

kompetencí rozsáhlé pravomoci, včetně úplné kontroly dováženého či vyváženého zboží a předmětů, které s sebou cestující vezli. Od roku 1616 souvisí celnictví zemí Koruny české s celnictvím Rakouska. Clo se vybíralo na hranicích jednotlivých zemí a bylo spravováno samostatnými zemskými správami.

V roce 1731 byl vydán pro Moravu nový celní řád a tarif. Roku 1737 se tak stalo též pro Čechy a v roce 1739 pro Slezsko. Tyto tarify měly zavést v rámci jednotlivých zemí společný pořádek a projevovala se v nich snaha o ochranu domácích produktů zavedení vyššího cla na dovážené zboží, zejména doma vyráběné. Každá země měla hlavní celnici se skladištěm, ve větších městech byly zřízeny celní stanice pro proclení dováženého a vyváženého zboží. Nový celní sazebník a řád z roku 1752 již platil pro celé Čechy, Moravu a zbytek Slezska. Stanovil hlavní celní stanice s dělením na filiálky a dozorčí stanice. Tato struktura však byla velmi roztříštěná a poškozovala nejen obchod, ale i výrobu. Proto byl po několikaletém jednání vypracován opět nový celní řád a tarif, kterým se dne 15. července 1775 staly Čechy, Morava, Slezsko, Rakousko, Štýrsko, Korutany, Krajina, Gorice a pobřeží dalmatské jednotným celním územím. Vyňaty byly pouze Terst, Rijeka, Tyroly, Cheb, Plzeň a Uhry. Vzrůstající snaha o ochranu domácí výroby vyústila v období tzv. prohibičního systému, kdy byla celním tarifem z roku 1788 vyřazena celá řada výrobků z dovozu a vývozu. Tato prohibiční opatření byla uplatňována až do počátku 19. století.

Císařským patentem ze 7. června 1850 bylo stanoveno, že celá monarchie tvoří jeden celní a obchodní obvod a že 1. října 1850 přestává existovat celní hranice mezi Uhrami, Charvátskem, Sedmihradskem a ostatními korunními zeměmi. Tato liberalizační opatření vyústila v nový celní tarif z roku 1851, který byl vydán císařským patentem z 6. listopadu 1851 s platností od 1. února 1852.

Zákonem ze dne 27. června 1878 byl vydán Rakousko-Uherský autonomní celní tarif, kterým byly zrušeny předchozí celní tarify. Přesto, že nezaváděl vysoké celní tarify, rozhodlo se konkurenční Německo

zavést clo na některé zájmové druhy zboží, jako byla pšenice, žito, oves, ječmen, pohanka a kukuřice, a to v nemalé výši. Na to reagovalo Rakousko-Uhersko novým celním tarifem z roku 1882, který nastolil paritu s vysokými německými cly.

Snaha o monopolizaci odbytových území ze strany západních mocností na přelomu 80. a 90. let 19. století se projevovala především zaváděním různých celních opatření. Německo tomu chtělo předejít spojením zemí střední Evropy jednotlivými celními smlouvami. Proto byla dne 1. května 1891 uzavřena obchodní a celní dohoda mezi Rakousko-Uherskem a Německem, v níž si oba státy zaručily četné vývozní úlevy. K této smlouvě později přistoupily další státy regionu.

V důsledku politické krize rakousko-uherského dualismu na přelomu století byl nastolen požadavek na vytvoření samostatného uherského celního území. Této krize využilo Německo a v roce 1902 vydalo autonomní celní sazebník se zvýšenými celními sazbami. Rakousko-Uhersko reagovalo na tento krok vydáním nového autonomního celního tarifu ze dne 13. února 1906, jehož primárním cílem byla ztřeštěná celní ochrana.

## **2.2 Správa cla po vytvoření Československé republiky**

Po vzniku samostatné Československé republiky byl převzat celý právní řád a správní systém Rakouska-Uherska, včetně celního tarifu z roku 1906. Ale již 28. února 1919 byl vydán zákon o celním území a vybírání cla. Tento právní předpis stanovil území ČSR jako samostatné celní území s výhradním právem československého státu na výběr celních dávek a podrobování dováženého, vyváženého a prováženého zboží celnímu řízení. Prováděcím předpisem k tomuto zákonu byla stanovena Všeobecná celní sazba pro Československé celní území. V ČSR existovaly tři druhy cel. První skupina zněla na francouzské franky, druhá skupina na koruny s přírážkou 200% a třetí skupina obsahovala předválečná cla bez přírážky. Od května 1921 byl zaveden nový systém celních přírážek formou koeficientů, jimiž byly původní sazby násobeny,

a který sledoval především ochranu domácí výroby, nikoliv fiskální účely.

Velmi významným zlomem v oblasti celního práva bylo přijetí celního zákona č. 114/1927 Sb. ze dne 14. července 1927. Tzv. Martincův<sup>7</sup> celní zákon byl totiž jedním z nejmodernějších legislativních aktů ve světovém měřítku a splňoval všechny požadavky na fiskální i ochranné úkoly cla. Následně bylo vydáno prováděcí nařízení č. 168/1927 Sb. Byl tak odstraněn právní dualismus<sup>8</sup> a provedena nová kodifikace celního práva.

Celní zákon definoval základní pojmy celního práva, stanovil celní orgány a zřizoval celní dozor. Projednávání tohoto předpisu v obou komorách Národního shromáždění však nebylo jednoduchou záležitostí. JUDr. Emil Martinec na tuto dobu vzpomíná: *„Projednávání usnesení senátu setkalo se v poslanecké sněmovně s obtížemi a již se zdálo, že budou navrženy změny a usnesení vráceno senátu. Tyto potíže byly způsobeny ochrannými požadavky producentů chmele, pak úchylnou dikcí o antidampingové klauzuli a požadavkem, aby ustanovení z předústavního zákona o celním území a vybírání cla byla zachována v platnost. Tyto překážky byly konečně odstraněny v osmičce koaličních stran dne 30. června 1927, a pokud se týče v šestnáctce těchto stran 1. července 1927, a tak byla uvolněna cesta ke schválení usnesení senátu. Toto bylo přijato v nezměněném znění dne 14. července 1927...“<sup>9</sup>.*

Součástí tohoto moderního celního předpisu, moderního na tehdejší dobu i ve srovnání s právní úpravou, která jej nahradila, byla též ustanovení o celních trestních činech. Tyto se dělily na celní přestupky a celní nepořádnosti. Celní přestupky byly charakterizovány jako těžké důchodkové přestupky a mohly být trestány na svobodě (vězením od jednoho dne do jednoho roku), pokutou nebo propadnutím předmětu

---

<sup>7</sup> podle jeho tvůrce JUDr. Emila Martince (1869-1945), absolventa Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a přednosty odboru IV B Ministerstva financí.

<sup>8</sup> na Slovensku a na Podkarpatské Rusi platil též třicátkový řád z roku 1788, kdežto na ostatních zemích ČSR nikoli.

<sup>9</sup> PANUŠ, Jiří. *Kapitoly z celní historie*. Praha: CLO DOUANE, 1998, č. 7, s. 12.

přestupku, a to jako trest jednotlivý či ukládané vedle sebe. Při nedobytnosti uložené pokuty byl uložen náhradní trest na svobodě v délce od jednoho dne do jednoho roku. Osoby odsouzené pro podloudnictví spáchané „*po živnostensku nebo ze zvyku*“ mohly orgány celní správy dozorovat až po dobu tří let po odpykání trestu.

Celní nepořádnosti se dopustil ten, kdo jednal proti ustanovení celního zákona tak, že stěžoval řádný výkon celního dozoru způsobem, jenž nebylo možno kvalifikovat jako celní přestupek. Takové jednání bylo trestáno pokutou do 1000,- Kč, pokud nestanovil zvláštní právní předpis jinak. Při prokázání úmyslného jednání mohla být pokuta zvýšena až do 10 000,- Kč. Na rozdíl od celních přestupků, kde spadala příslušnost pro ukládání trestů důchodkovému soudu, byly příslušné pro řízení o celní nepořádnosti celní orgány, s výjimkou zaměstnanců veřejných dopravních podniků, kteří spadali do kárné pravomoci jejich představených.

Hospodářská krize z let 1929 – 1933 vyvolala mohutnou vlnu protekcionismu. Průvodní jevy krize, zejména pak rostoucí nezaměstnanost, nutily jednotlivé země uzavírat svůj trh před dovozem zboží a chránit jej tak pro vlastní průmyslovou produkci a zemědělskou výrobu. V těchto letech byly mezi jednotlivými zeměmi uzavírány jen provizorní obchodní smlouvy na krátkou dobu, které byly doplňovány různými dodatky. Vedle toho byla ve většině států, republiku Československou nevyjímaje, znovu zavedena dovozní a vývozní povolení, kontingenty, licence a monopoly, jimiž se dovoz zboží omezoval. Nejvýznamnější změnou, která měla vliv nejen na zahraniční obchod ČSR, ale i na celé hospodářství, bylo zvýšení cel na obilí, mouku a mlýnské výrobky a zavedení cel na maso a dobytek. Vyvrcholením této celní politiky bylo zřízení obilního monopolu v roce 1934.

Německo třicátých let bylo neustálou hrozbou pro celistvost Československé republiky. Nástupem Adolfa Hitlera k moci v lednu 1933 se velmi zvýšilo nebezpečí expanze Německa na východ, což

v podmínkách existence významné německé menšiny žijící převážně v pohraničních územích Československa vyvolávalo oprávněné obavy.

Jediným ozbrojeným sborem, jemuž bylo svěřeno systematické střežení státní hranice, byla finanční stráž. Její význam v době narůstajícího nebezpečí státu neobyčejně vzrostl, přičemž její situace nebyla ve 30. letech záviděníhodná, zejména v důsledku vzrůstajícího se podloudnictví (pašování cukerinu, perleťových knoflíků, kožešin, koberců, zapalovačů a potravin). Zvláště nebezpečné bylo pašování kokainu. V době před Mnichovem a před 15. březnem 1939 došlo k silnému vzestupu pašování valut a zlata.

V roce 1936 bylo vydáno vládní nařízení „O Stráži obrany státu“, známé též pod zkratkou SOS. Tento nový strážní sbor byl určen k ochraně neporušitelnosti státních hranic a nedotknutelnosti státního území, měl spolupůsobit s ostatními složkami při ochraně veřejného pořádku. SOS mohla být též pověřena plněním úkolů celní správy.

Podpisem Mnichovské dohody a zejména okupací zbytku Československa dne 15. března 1939 dovršilo nacistické Německo ovládnutí ČSR. Přestože se v Hitlerově výnosu o zřízení Protektorátu Čechy a Morava ze dne 16. března 1939 stanovilo, že *„protektorát náleží k celnímu území Německé říše a podléhá její celní svrchovanosti“*, ponechali nacisté zpočátku v platnosti celní hranici, ale hospodářství se i tak stalo součástí německého válečného hospodářství.

Dnem 1. října 1940 vstoupila v platnost celní unie. České země ztratily samostatnost v platebních otázkách, byla zrušena devizová hranice mezi protektorátem a Německem a zaveden volný platební styk. Byl zrušen dosavadní celní sazebník a místo něho byl zaveden sazebník říšský. Celní úřady byly po stránce věcné příslušnosti vyňaty z kompetence protektorátního ministerstva financí a podřízeny německému vrchnímu finančnímu prezidentovi v Praze, jehož úřad byl zřízen. Odstranění celní hranice mezi protektorátem a říší se projevilo i v novém systému celní správy. Na základě říšského nařízení o vybudování správy cel, spotřebních daní a monopolů ze dne 16. září 1940

byl z území protektorátu zřízen vrchní finanční okres Čechy a Morava, spravovaný úřadem vrchního finančního prezidenta se sídlem v Praze.

Po skončení 2. světové války byla na základě dekretu prezidenta republiky č. 22 Sb. ze dne 23. června 1945 s účinností od 16. července 1945 obnovena organizace celní správy podle stavu k 29. září 1938. Vrcholným orgánem celní správy na území ČSR bylo opět Ministerstvo financí a záležitosti cla byly soustředěny do jeho VIII. odboru. Dekrety prezidenta republiky byla rovněž obnovena finanční stráž a sjednoceno celní právo. Bylo stanoveno, že pro československé celní území platí výhradně celní právo, jenž bylo platné dne 29. září 1938, zejména pak celní zákon z roku 1927 a všeobecný sazebník pro československé celní území.

Důležitým aktem bylo přistoupení Československa k Všeobecné dohodě o clech a obchodu - GATT, sjednané v Ženevě dne 30. října 1947. V letech 1949 až 1951 se pak Československu podařilo získat na konferencích GATT nové celní úlevy. Podkladem pro vyměřování cel byl stále upravovaný celní sazebník vydaný na základě dekretu prezidenta z roku 1947. Tento sazebník většinou stanovil clo podle váhy dováženého zboží.

Únor 1948 se negativně podepsal na celé naší společnosti a ani oblast celnictví nezůstala ušetřena. Jako první do této oblasti zasáhl zákon č. 275/1948 Sb. o přenesení působnosti finanční stráže v celním pohraničním pásmu na Sbor národní bezpečnosti. Tento zákon s účinností od 1. ledna 1949 zrušil finanční stráž a její kompetence v celním pohraničním pásmu převzal Sbor národní bezpečnosti. Výjimku tvořila pouze pomocná služba u celních úřadů. Výkon celní správy byl v tomto období svěřen finančním referátům okresních a krajských národních výborů.

Význačným okamžikem v historii celní správy byl její převod z Ministerstva financí k Ministerstvu zahraničního obchodu. Stalo se tak vládním nařízením č. 27/1952 Sb. ze dne 8. července 1952. Nadále vykonávalo působnost ve věcech celnictví Ministerstvo zahraničního

obchodu prostřednictvím Ústřední celní správy, která byla jeho zvláštní složkou. Ústřední celní správě podléhaly celnice s možností zřízení poboček.

Vrcholem přerodu celní správy na organizaci sovětského ražení bylo přijetí celního zákona č. 36/1954 Sb. s účinností od 1. ledna 1954. Tento předpis rušil celní zákon č. 114/1927 Sb. a na jeho znění se velmi silně podepsala doba jeho vzniku. Vzorem pro něj bylo celní právo SSSR a jeho hlavním rysem byl dohled nad dodržováním státního monopolu zahraničního obchodu. Celý celní zákon byl koncipován jako rámcový a obsahoval pouze 56 paragrafů. Bylo proto nutno přijat k jeho provedení celou řadu následných právních norem.

Celní zákon č. 36/1954 Sb. byl s účinností od 1. ledna 1975 zrušen a nahrazen celním zákonem č. 44/1974 Sb. I kdýž se jednalo o právní předpis daleko vyšší úrovně než jeho předchůdce, právní úprava v něm obsažená plně odpovídala době přijetí. Strukturu celní správy tvořilo 38 celnic a 140 celních odboček. Celní kontrola byla, stejně jako u zákona č. 36/1954 Sb., směřována k ochraně zájmů zahraničního obchodu, podpora jeho rozvoje a dohled nad důsledným dodržováním státního monopolu zahraničního obchodu. Celní zákon č. 44/1974 Sb. byl postupně třikrát novelizován. Zejména jeho poslední dvě novelizace z let 1990 a 1992 provedené zákonem č. 5/1991 Sb. a zákonem č. 217/1992 Sb. reagovaly na změnu společensko-politické situace v naší zemi po listopadu 1989. Předmětné novely odstranily zejména ta ustanovení, které sloužily k ochraně státního monopolu zahraničního obchodu, a byly prvním krokem k přiblížení naší právní úpravy v oblasti celnictví právní úpravě platné v Evropských společenstvích. Bylo však již zcela zřejmé, že jakkoliv kvalitní dílčí úprava stávajícího právního předpisu již nemůže splnit požadavky na moderní právní kodex pro oblast celnictví.

### **2.3 Celnictví v České republice po rozdělení státu**

Nový celní zákon byl připravován za vydatné pomoci předních celních expertů z Evropských společenství a vycházel z platné právní

úpravy Evropských společenství a z připravovaného celního kodexu Evropských společenství. Tento trend sledoval závazky tehdejší ČSFR vyplývající z Evropské dohody o přidružení ČSFR ke Společenstvím. Dříve než však mohla vstoupit v platnost, byla ČSFR rozdělena a zanikla jako stát. Vzhledem k tomu, že sukcese České republiky a Slovenské republiky nebyla v tomto případě možná, byla posléze sjednána a podepsána nová Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé<sup>10</sup>, která nabyla účinnosti dne 1. února 1995.

Když bylo po volbách v červnu 1992 jasné, že dojde k rozdělení ČSFR na dva samostatné státy, byl urychleně vypracován a České národní radě předložen návrh prvního celního zákona samostatné České republiky. Česká národní rada tento legislativní návrh přijala dne 15. prosince 1992 a ve Sbírce zákonů byl zveřejněn pod č. 13/1993 Sb. s účinností od 1. ledna 1993. K provedení nového celního zákona byly přijaty dva prováděcí předpisy, a to vyhláška Ministerstva financí č. 92/1993 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona a vyhláška Ministerstva financí č. 93/1993 Sb., o osvobození zboží od dovozního cla.

Rozvoj celé společnosti a zejména intenzivní budování otevřené tržní ekonomiky kladl stále vyšší požadavky na kvalitní právní prostředí, oblast celního práva nevyjímaje. Byla proto připravena novela celního zákona č. 13/1993 Sb. Tuto novelu schválila dne 2. dubna 1997 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky a dne 24. dubna 1997 ji schválil Senát Parlamentu České republiky. Novela celního zákona byla vyhlášena pod č. 113/1997 Sb. s účinností od 1. července 1997.

Tímto zákonem však nebyl novelizován pouze celní zákon, nýbrž dalších pět právních předpisů s celní problematikou málo související, což se projevilo i v jeho dlouhém názvu. Důvodem byla provedená změna v

---

<sup>10</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb.

typu pracovně-právního vztahu celníků z pracovního poměru na poměr služební ovládaný zákonem č. 186/1992 Sb. o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Po novele celního zákona byly připraveny i nové prováděcí vyhlášky č. 135/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona a č. 136/1998 Sb., o osvobození zboží od dovozního cla, které s účinností od 1. července 1998 nahradily vyhlášky č. 92/1993 Sb. a č. 93/1993 Sb.

Podpisem výše uvedené Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé se Česká republika zavázala, že přizpůsobí svůj celní systém, včetně celní legislativy, celnímu systému Evropské unie a celní legislativě obsažené především v celním kodexu Společenství vydaným Nařízením Rady (EHS) č. 2913/93 ze dne 12. října 1992. I když dosáhla Česká republika dle hodnotících zpráv Evropské Komise vysoké úrovně kompatibility mezi celní legislativou a *acquis* Společenství, doporučuje Evropská Komise dosažení plné harmonizace legislativy Evropských společenství přijetím další novely celního zákona.

Přesto, že platný celní zákon již v této době odpovídal právní úpravě platné v Evropských společenstvích, bylo nutno vzhledem k budoucímu členství České republiky v Evropské unii zapracovat do celního zákona celou řadu dalších ustanovení obsažených zejména v Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, které provádí celní kodex Společenství. Proto byl zpracován návrh novely celního zákona, který by odstranil uvedené nedostatky. Tuto novelu projednal Parlament České republiky v roce 2001 a vyhlášena byla ve Sbírce zákonů pod č. 1/2002 Sb. Ty části, které byly nutné k plnění úkolů celních orgánů v oblasti trestního řízení, nabyly účinnosti dnem vyhlášení, tedy 4. ledna 2002. Ostatní části zákona nabyly účinnosti 1. července 2002. Ke stejnému datu nabyly účinnosti i prováděcí vyhlášky Ministerstva financí ze dne 6. ledna 2002 č. 247/2002 Sb., 252/2002 Sb. a vyhláška č. 253/2002 Sb.,

vydaná spolu s Českým statistickým úřadem. Uvedené vyhlášky nahradily vyhlášky č. 135/1998 Sb. a č. 136/1998 Sb.

## **2.4 Celní správa po vstupu České republiky do Evropské unie**

Zásadním a vpravdě historickým mezníkem ve vývoji celní správy byl vstup České republiky do Evropské unie. Pokud celní správa v období před vstupem do EU plnila v drtivé většině úkoly spojené s vývozem, dovozem a tranzitem zboží, po vstupu naší země do EU se rozsah kompetencí celní správy zásadně přerodil. Již v prvních minutách dne 1. května 2004 byly zrušeny pravidelné celní kontroly pohybu zboží přes vnitřní hranici, tedy společnou hranici s dalšími členskými státy EU. Výjimku tvořily pouze celní kontroly prováděné na mezinárodních letištích.

V důsledku zániku vnitřních hranic EU a možnosti volného pohybu zboží po území všech států EU drasticky poklesl počet prováděných celních řízení. Celní orgány přijaly v období od ledna do dubna 2004 celkem 2 325 172 celních prohlášení na propuštění dováženého a vyváženého zboží do jednotlivých celních režimů, což je o 10 % více než ve stejném období roku 2003. Po vstupu ČR do EU, tj. v období od května do prosince 2004, přijaly celní orgány celkem 673 669 celních prohlášení na propuštění dováženého a vyváženého zboží do jednotlivých celních režimů, což je o 85 % méně než počet celních prohlášení ve stejném období roku 2003<sup>11</sup>.

Další zásadní změnou byla nutnost aplikovat přímo závazné komunitární předpisy upravující oblast celnictví. Jednalo se zejména o Nařízení Rady (EHS) č. 2913/93 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství, Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, ze dne 2. července 1993, kterým se provádí Nařízení Rady (EHS) č. 2913/93,

---

<sup>11</sup> Informace o činnosti Celní správy za rok 2004, přístupno <http://www.celnisprava.cz/cz/statistiky/Stranky/vyrocní-zpravy.aspx>, 13.4.2011.

kterým se vydává celní kodex Společenství a Nařízení Rady (EHS) č. 918/83, ze dne 28. března 1983, o systému Společenství pro osvobození od cla. K těmto právním předpisům je nutno přiřadit i národní právní úpravu spočívající v podstatně novelizovaném celním zákoně č. 13/1993 Sb., z něhož byla vypuštěna veškerá ustanovení již upravená komunitárním právem. Pro ztrátu veškerých stěžejních částí byl proto celní zákon nazýván odbornou veřejností velmi výstižně zákonem zbytkovým.

Celní správa se však musela vyrovnat též s naprosto novými kompetencemi. Již od 1. ledna 2004 přešla správa daní spotřebních z územních finančních orgánů na orgány celní správy. Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, nově upravil jak část obecnou týkající se správy spotřebních daní, tak část zvláštní pojednávající o jednotlivých spotřebních daních a jejich specifikách. Precizovány byly zejména části týkající se přepravy vybraných výrobků, prokazování jejich zdanění včetně opatření následných, zajištění daně a správního trestání. O rozsahu nové právní úpravy svědčí i srovnání se zrušeným zákonem č. 587/1992 Sb., který byl ukončen § 43, kdežto zákon č. 353/2003 Sb. uzavíral § 142.

Právního zakotvení se však celní správě po vstupu do Evropské unie dostalo přijetím zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky. Tento právní předpis stanoví novou organizační strukturu celní správy a konkretizuje působnost jednotlivých celních orgánů. Před vstupem ČR do EU měla Celní správa ČR 237 výkonných útvarů provádějících celní řízení, z toho 91 celních úřadů (78 ve vnitrozemí a 13 pohraničních), 64 poboček celních úřadů (23 ve vnitrozemí a 41 na hraničních přechodech) a 82 celních pracovišť (23 ve vnitrozemí a 59 na hraničních přechodech). Ke dni 1.5.2004 měla Celní správa ČR již jen 120 výkonných útvarů provádějících celní řízení, z toho 54 celních úřadů, 48 poboček celních úřadů a 18 detašovaných pracovišť. Z uvedeného počtu byly 4 útvary v

postavení hraničních přechodů na letištích s mezinárodním provozem<sup>12</sup>. Zůstalo zachováno 8 celních ředitelství a též Generální ředitelství cel.

Mezi základní kompetence celní správy tedy od vstupu České republiky do Evropské unie patří:

- správa cla, což zahrnuje především vyměřování, evidenci, vybírání a vymáhání cla a další postupy a řízení související s postavením zboží pod celním dohledem,
- správa spotřebních daní, včetně dohledu nad výrobou lihu v rámci pěstiteleského pálení dle zákona č. 61/1997 Sb. o lihu a provádění kontrolních činností nad dodržováním zákona č. 676/2004 Sb. o povinném značení lihu,
- výkon tzv. dělené správy, tedy vybírání a vymáhání peněžitých plnění, která vznikla bez vydání správního aktu ze zákona, nebo která byla uložena jinými správními úřady v řízení podle správního řádu, a která jsou příjmem státního rozpočtu, státních fondů nebo rozpočtů územních samosprávných celků<sup>13</sup>. Po nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pak připadla celní správě v souladu s § 106 též role exekučního správního orgánu,
- provádění kontrol v oblasti silniční přepravy, tedy kontrol záznamů provozu vozidel v souladu s Dohodou AETR<sup>14</sup>, kontrol dodržování dohody ADR<sup>15</sup> o přepravě nebezpečných látek, kontrol podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, spočívající v kontrolním vážení vozidel a provádění kontrol úhrady časového poplatku a mýtného na zpoplatněných pozemních komunikacích,
- kontrola ochrany práv duševního vlastnictví dle zákona č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušující některá práva duševního vlastnictví, a zákona č.

---

<sup>12</sup> Informace o činnosti Celní správy České republiky za rok 2004, přístupno z <http://www.celnisprava.cz/cz/statistiky/Stranky/vyrocní-zpravy.aspx>, 13.4.2011.

<sup>13</sup> § 2 písm. d) zákona č. 185/2004 Sb.

<sup>14</sup> Evropská dohoda o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 80/1994 Sb.),

<sup>15</sup> Evropská dohoda o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí - ADR (vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 64/1987 Sb.)

634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, a dalších právních předpisů Společenství,

- výkon pravomocí v souladu s dohodou CITES<sup>16</sup> nad zbožím pod celním dohledem,
- zabezpečení sběru, zpracování a následné kontroly údajů o zboží v rámci obchodu uvnitř Společenství mezi Českou republikou a ostatními členskými státy Evropské unie – INTRASTAT v souladu s § 319 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon,
- výkon kompetencí na úseku nakládání se surovými diamanty dle zákona č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty, o podmínkách jejich dovozu, vývozu a tranzitu,
- provádění specifických kontrol na základě zvláštních právních předpisů, zejména:
  - daňové kontroly podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků,
  - následné kontroly po propuštění zboží podle § 127 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon,
  - kontroly podle zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti,
  - kontroly legálního zaměstnávání cizinců tak, jak ji umožňuje zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a to buď samostatně, nebo v součinnosti s jinými státními orgány, zejména orgány Policie České republiky, a další kontrolní činnosti týkající se nakládání s odpady, s obalovým materiálem, dohledu nad bezpečností dovážených potravin atd.

V souvislosti s přijetím velkého počtu nových kompetencí musela celní správa též podstatně změnit zažitý způsob výkonu svých oprávnění. Opuštěním pohraničních celních úřadů a zrušením převážně statické celní kontroly na vstupních místech do České republiky (vyjma mezinárodních letišť) vyvstala potřeba provádění pro celní správu nového typu

---

<sup>16</sup> Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 572/1992 Sb.)

kontrolních činností, které svou povahou vyžadují systematické monitorování dané oblasti s možností okamžitého zásahu.

Pro tento účel byly na celních úřadech ode dne vstupu České republiky do Evropské unie zřízeny oddělení Mobilního dohledu, které jsou koordinovány a metodicky řízeny hlavními skupinami mobilního dohledu jednotlivých celních ředitelství. Hlídky mobilního dohledu operují v rámci své místní působnosti a provádějí širokou škálu kontrol počínaje státním odborným dozorem na pozemních komunikacích, přes kontroly ochrany práv duševního vlastnictví až po kontroly legálního zaměstnávání cizinců. Této své role se mobilní dohled zhostil velmi dobře. Vždyť jen v roce 2009 bylo v rámci ochrany trhu a ochrany spotřebitele zajištěno 3 637 400 ks padělaného zboží v celkové hodnotě 3 134 114 707,- Kč, přičemž mobilní dohled v rámci správního řízení zajistil celkem 973 178 kusů zboží v hodnotě 1 069 473 886,- Kč<sup>17</sup>.

Součástí pravomocí celní správy při výkonu svých zákonných oprávnění je zpravidla též příslušnost k řízení o správních deliktech. Výjimku tvoří tzv. sdílené kompetence, kdy se orgány celní správy podílejí jen na části těchto činností, zpravidla kontrolních. Typicky je tomu v případě kontroly legálního zaměstnávání cizinců podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, kdy jsou zjištěné případy porušení tohoto zákona postupovány k řízení o správním deliktu úřadům práce. Avšak převážná část zjištěných porušení právních předpisů je projednávána celními úřady v souladu s § 5 odst. písm. p) zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky. Následující stránky se budou této problematice věnovat detailněji.

Celní správa České republiky prošla za dobu své existence poměrně bouřlivým vývojem. Ať již to bylo období rozdělení republiky v roce 1993 a s tím spojená nutnost zabezpečení státní hranice se Slovenskou republikou, dále projevy ekonomické recese v roce 1997 (vládní

---

<sup>17</sup> Informace o činnosti Celní správy České republiky za rok 2009, přístupno z <http://www.celnisprava.cz/cz/statistiky/Stranky/vyrocnizpravy.aspx>, 14.3.2011.

balíčky), opakující se přesuny celníků do lokalit se zvýšeným zatížením na výkonu služby (Praha, Brno), příprava na vstup do Evropské unie doprovázená snižováním počtu celníků a rušením stávajících pracovišť, které vyústilo již popsanou redukcí v okamžiku vstupu České republiky do Evropské unie, přijetí a zvládnutí nových kompetencí od 1. 5. 2004 a konečně aplikace výrazných změn v souvislosti s přijetím nového služebního zákona o služebním poměru bezpečnostních sborů č. 361/2004 Sb. To vše se podepsalo na tváři celní správy, a ne vždy pozitivně. Dnes stojí Celní správa České republiky na prahu velkých, a dá se říci historických změn. Lze jen doufat, že se tento přerod nestane pouze prostým rušením výkonných útvarů v regionech a koncentrací celníků v Praze a několika dalších centrech.

### **3. Správní delikty**

#### **3.1 Správní delikt – pojem a znaky**

Výchozím bodem pro pojednání o správních deliktech je nutně objasnění samotného pojmu správní delikt. Správní delikty tvoří spolu se soudními delikty velkou skupinu deliktů právních. Soudní delikty patří podle svého zařazení do sféry práva trestního, kdežto správní delikty patří již tradičně do ranku správního práva, konkrétně správního práva trestního, někdy nazývaného správním trestáním. Je-li tedy za právní delikt považováno protiprávní jednání, z něhož může konkrétní osobě vzniknout škoda (újma), tak správním deliktem je označováno protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně, a za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva.

Obecnými znaky správního deliktu jsou označovány:

- jednání odpovědné osoby, kdy jednáním rozumíme projev lidské vůle ve vnějším světě. V úvahu připadá konání (jednání komisivní), tak i opomenutí takového jednání (jednání omisivní), ke kterému je tato osoba podle okolností a svých poměrů povinna. Pokud se jedná o jednání omisivní, musí být povinnost dána zákonem, správním aktem či veřejnoprávní smlouvou. Odpovědnost za správní delikt je však vyloučena v případech absence jednání jako projevu lidské vůle, zde se jedná o protiprávní stav v důsledku události (typicky povodeň či zemětřesení).
- protiprávnost jednání, protiprávnost spočívá v jeho rozporu s právem, tedy že jednání porušuje nějakou právní povinnost vyplývající ze zákona nebo uloženou na jeho základě. Pokud není tento pojmový znak naplněn, není osoba odpovědná za své jednání, které jinak bylo správním deliktem. Protiprávností rozumějme takové jednání, které porušuje či ohrožuje veřejný zájem, je společensky nebezpečné, škodlivé. Otázka nebezpečnosti či jinak škodlivosti správního deliktu je diskutovaným tématem. Při

materiálním pojetí správního deliktu je nebezpečnost jednání zvlášť zdůrazněna<sup>18</sup>, opačně je tomu u pojetí formálního. Stanovení výše nebezpečnosti správního deliktu není v některých případech věc jednoduchá. To, co bylo považováno za škodlivé v době přijetí té či oné právní úpravy již nemusí být považováno za nebezpečné po uplynutí 10 či 15 let. Otázkou zůstává, do jaké míry je správní delikt škodlivý jen proto, že je protiprávní.

- trestnost správního deliktu se rozumí zákonem předjímaná hrozba sankcí trestní povahy. Hrozba trestního postihu odlišuje správní delikty od následků porušení jiných norem správního práva, které mají za následek jiný právem předpokládaný důsledek (povinnost k nápravě stavu). Trestní sankce, které je možno za správní delikt uložit, musí vycházet přímo ze zákona. Tak jak pro konstrukci skutkových podstat platí zásada *nullum crimen sine lege*, tak je pro vymezení trestních sankcí uplatněna zásada *nulla poena sine lege*. Zákon dále stanoví konkrétní druh sankce, či dává vybrat z několika druhů sankcí. V případě, že je zákonem stanoveno určité rozmezí možného uložení sankcí (pokuty, doby zákazu nebo omezení), jedná se o tzv. sankční rozpětí. Takto uložené sankce nazývá teorie relativně určité, v případě nutnosti uložit sankci ve výši stanovené zákonem, jedná se o sankci absolutně určitou. Sankce jsou ukládány buď obligatorně nebo fakultativně, to podle zákonného zmocnění.
- odpovědná osoba může být jak fyzická osoba, tak osoba právnická. Schopnost nést následky porušení právní povinnosti je označována jako deliktní způsobilost. Fyzická osoba je způsobilá dosažením jisté věkové hranice a též její přičetností. U právnické osoby je způsobilost spojená s její existencí, kterou upravuje zákon.
- zavinění, kterým rozumíme psychický vztah odpovědné osoby k porušení nebo ohrožení chráněného zájmu a to způsobem, který je v zákoně uveden. Pokud právní konstrukce se zaviněním počítá,

---

<sup>18</sup> v § 2 odst. 1 PřesZ u přestupků.

jedná se o odpovědnost subjektivní. Zavinění ale není obligatorním znakem skutkových podstat všech správních deliktů. Pokud k vyvození odpovědnosti postačí samotný fakt porušení nebo nesplnění povinnosti stanovených zákonem nebo uložených na jeho základě, hovoříme o odpovědnosti objektivní (absolutní). Pro odstranění tvrdosti a možné nespravedlnosti obsahují moderní právní předpisy ustanovení o zproštění se odpovědnosti, tzv. liberační důvody. Je-li však zavinění pojmovým znakem skutkové podstaty správního deliktu (typicky u přestupků), je nutno její odpovědné osobě prokázat, důkazní břemeno tedy leží na bedrech správního orgánu, který řízení vede. Zásadně postačuje zavinění z nedbalosti, úmyslné zavinění musí být formulováno výslovně ve skutkové podstatě, či musí vyplývat z povahy věci.

Normativní vyjádření správních deliktů je uskutečňováno formou zákonných skutkových podstat. Z toho vyplývá, že pouze zákonem lze skutkovou podstatu upravit<sup>19</sup>. Skutkové podstaty správních deliktů jsou různého stupně obecnosti. Od kasuisticky vyjádřených skutkových podstat až po takové skutkové podstaty, které jen v obecnosti popisují okruh právních povinností, jejichž porušení se sankcionuje. Oba zmíněné způsoby konstrukce skutkových podstat sebou nesou své problémy. V prvním případě zcela konkrétně formulovaných skutkových podstat je velkým nebezpečím samotná precizace. Hrozí zde vážné nebezpečí, že takto vymezená skutková podstaty nepokryje veškerá protiprávní jednání, která hodlal zákonodárce sankcionovat, neboť jen stěží lze konkrétně postihnout všechny, v úmysl přicházející, životní situace.

Opačnou situací je přílišná obecnost skutkové podstaty. Za jen málo přípustnou bývá označována praxe, kdy má skutková podstaty postihnout obecně veškerá porušení právních povinností stanovené určitým právním předpisem. Zvláštní kategorií jsou tzv. zbytkové skutkové podstaty. Pro

---

<sup>19</sup> Ústavní soud opakovaně odmítl úpravu skutkových podstat přestupků v obecně závazných vyhláškách obcí (Pl. ÚS 14/99 ze dne 19.10.2009, N 143/16 SbNU 69, č. 239/1999 Sb.; Pl. ÚS 28/97 ze dne 5.5.1998, N 50/11 SbNU 3, č. 128/1998 Sb.).

všechny takové případy vždy platí zvýšená potřeba naprosto precizního stanovení primární právní povinnosti, která má být porušena.

Rekodifikací trestního práva hmotného<sup>20</sup> bylo opuštěno materiální pojetí trestného činu a přijato pojetí formální, byť s určitými korektivy. Ruku v ruce však muselo dojít k zpřesnění a precizaci znění skutkových podstat. Správní právo trestní je na rozdíl od soudního práva trestního ve své různorodosti značně roztrženo, vnitřně široce strukturováno a v důsledku toho se stává málo přehledným. Za tohoto stavu je změna v pojetí správních deliktů (a nejen v této oblasti) možná pouze při rozsáhlé legislativní změně, po které volá nejen odborná veřejnost.

Mezi obecné znaky skutkové podstaty správního deliktu jsou naukou označovány objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka. Těmto znakům skutkových podstat se budu podrobněji věnovat v jednotlivých kapitolách pojednávajících o přestupcích a jiných správních deliktech.

Řešení správních deliktů přísluší veřejné správě (správním orgánům). Příslušné správní úřady nebo jiné orgány anebo úřední osoby musí být k projednávání správních deliktů, popřípadě k ukládání sankcí za správní delikty na místě výslovně zmocněny. Universální procesní formou projednávání správních deliktů je správní řízení. Vedle základního modelu projednávání správního deliktu jsou v některých případech upravena i zkrácená řízení (typicky tzv. blokové řízení).

Naprostá většina správních deliktů se projednává z moci úřední. Z procesního hlediska jde o zásadu oficiality. Jen zcela výjimečně se některé správní delikty, o kterých to výslovně stanoví zákon a které teorie označuje jako návrhové správní delikty, projednávají pouze na návrh postiženého či jeho zákonného zástupce nebo opatrovníka. Z procesního hlediska jde o zásadu dispoziční.

U správních deliktů, které jsou projednávány z moci úřední, lze dále rozlišit správní delikty, které je příslušný správní orgán povinen

---

<sup>20</sup> zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

projednat vždy, když se o nich dozví – správní delikty projednávané na základě zásady legality, a správní delikty, u nichž závisí na úvaze příslušného správního orgánu, zda je považuje za účelné projednat, či nikoli – správní delikty projednávané na základě zásady oportunity.

### 3.2 Klasifikace správních deliktů

Členění správních deliktů je v odborné literatuře<sup>21</sup> pojímáno z různých teoretických východisek. Je to odraz nepřehlednosti a komplikovanosti samotného systému správních deliktů. Shoda panuje ve vymezení přestupku jako nejtypičtějšího a legislativně nejpropracovanějšího druhu správního deliktu. Ostatní správní delikty jsou označovány souhrnně jako tzv. jiné správní delikty, rozumějme jiné správní delikty než přestupky. Tato různorodá skupina je teorií dále členěna na podskupiny, a to ne zcela jednotně.

Za typické skupiny správních deliktů lze s ohledem na pozitivní právní úpravu považovat:

- přestupky,
- správní disciplinární delikty,
- správní pořádkové delikty,
- jiné správní delikty, mezi něž řadíme:
  - jiné správní delikty fyzických osob,
  - správní delikty právnických osob a
  - správní delikty podnikatelů (právnických osob a tzv. podnikajících fyzických osob).

---

<sup>21</sup> HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2, s. 453 - 454,  
MATES, Pavel a kolektiv. *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-806-4, s. 15 a násl.,  
HORZINKOVÁ, Eva - ČECHMÁNEK, Břetislav: *Přestupky a správní trestání. Právní úprava k 1.5.2008*. 4. dopl. vyd. Praha: Eurounion, 2008. ISBN 978-80-7317-069-1, s. 13,  
PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU Brno, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6, s. 386.

Teoretická klasifikace správních deliktů je možná na základě vícero kritérií. Toto členění vychází zejména z praktické aplikace norem správního práva trestního a rozlišuje okruhy správních deliktů v návaznosti na jejich odlišný způsob konstrukce zejména na:

- správní delikty se zaviněním a správní delikty bez ohledu na zavinění,
- správní delikty, u nichž se lze zprostit odpovědnosti, a správní delikty bez této možnosti,
- správní delikty dokonavé a správní delikty trvací,
- správní delikty projednávané z moci úřední a správní delikty projednávané na návrh atd.

Výčet možných rozlišení správních deliktů by byl velmi rozsáhlý a není účelem této práce je všechny pojmenovat. Do budoucna se dá předpokládat integrace přestupků a jiných správních deliktů do „obecného správního deliktu“ a správní disciplinární delikty posuzovat jako specifickou skupinu zejména podle specifického subjektu. Povaha tzv. pořádkových deliktů je sporná, jde spíše o zajišťovací prostředky a jejich smyslem je zajistit průběh a účel právního procesu, nikoli trestat. V důsledku své rozdílné úlohy a úzké vazby na zajištění řádné platební morálky se dle mého názoru nezdá být vhodné označovat za správní delikt též prodlení s plněním daňové nebo obdobné povinnosti<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> tzv. platební delikt neboli delikt proti platební kázní.

## **4. Přestupky**

### **4.1 Základy odpovědnosti za přestupek**

Přestupky představují i v současnosti jediný druh správního deliktu, jehož úprava je v jistém smyslu kodifikována, a to v zákoně ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Mimo něj jsou ovšem skutkové podstaty přestupků obsaženy v řadě dalších zákonů (v současné době se jejich počet pohybuje kolem stovky). Příslušná ustanovení zákona o přestupcích platí i pro ně, samozřejmě za předpokladu, že tyto zvláštní zákony neobsahují speciální úpravu, což bývá nejčastěji ohledně sankcí, a délky prekluzivní lhůty pro zánik odpovědnosti. Není přitom rozhodné, zda se jedná o zákony, které byly vydány před zákonem o přestupcích (tyto zákony však byly následně novelizovány), nebo později. Pokud se týče procesních ustanovení, platí na řízení o přestupcích subsidiárně správní řád (§ 51 PřesZ).

Oproti všem ostatním správním deliktům má přestupek jako jediný svoji legální definici. Podle § 2 odst. 1 PřesZ jde o zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně o přestupcích nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů nebo o trestný čin. Od takto vymezeného pojmu se v různé míře odvíjejí nebo na něj navazují ostatní instituty právní úpravy přestupků. Přestupek tedy je, v naší úpravě již tradičně, konstruován kombinací znaků formálních a materiálních a pozitivního a negativního vymezení.

### **4.2 Formální a materiální znaky přestupku**

U přestupků má význam rozlišovat formálními znaky, jimiž se rozumí jak obecné zákonné znaky, tak znaky skutkové podstaty (tzv. typové znaky). Zatímco obecné znaky jsou společné všem přestupkům (řadí se mezi ně např. věk, přičetnost a zavinění), typové znaky (tj. objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka) umožňují

odlišit jednotlivé přestupky a současně je také charakterizují a individualizují. Formální znaky přestupků jsou stanoveny jednak v obecné části, jednak ve zvláštní části zákona o přestupcích, resp. v dalších zákonech upravujících přestupky. Obě skupiny těchto znaků se ovšem prolínají a je třeba, aby byly dány zároveň, má-li být konkrétní jednání označeno jako přestupek. Jednání přitom musí být označeno jako přestupek buď zákonem o přestupcích, nebo jiným zákonem, z čehož též plyne, že se tak nemůže stát v právním předpise, který nemá sílu zákona<sup>23</sup>. Není-li jednání označeno výslovně jako přestupek, bude se jednat o jiný správní delikt.

Materiální znak (tj. společenskou škodlivost) vyjadřuje zákon o přestupcích dikcí „jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“. Společenská škodlivost však není právními předpisy definována. Nový trestní zákoník<sup>24</sup> se sice přiklonil k formálnímu, či spíše materializovanému formálnímu pojetí trestného činu, u přestupků se i nadále uplatňuje pojetí materiální. Určení, zda společenská škodlivost je vůbec dána a jakého stupně dosahuje, závisí na posouzení všech konkrétních okolností daného případu.

Společenská škodlivost není znakem skutkové podstaty, ale musí prolínat jak souhrn znaků skutkové podstaty vcelku, tak i jednotlivé znaky zvláště. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že vzhledem k tomu je třeba zkoumat společenskou nebezpečnost všech znaků skutkové podstaty a usuzovat na ni z takových kritérií, jakými je závažnost přestupku, způsob jeho spáchání, následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, míra zavinění, pohnutky, osobnost pachatele a další, a z nich pak usuzovat míru společenské škodlivosti, případně na to, je-li vůbec dána<sup>25</sup>. Zásadně je třeba, aby formální a materiální znaky byly vždy naplněny současně a absence kteréhokoli z nich znamená, že dané jednání nemůže být postihováno jako přestupek.

---

<sup>23</sup> viz poznámka pod čarou č. 19

<sup>24</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

<sup>25</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 19/2006-89 ze dne 16.1.2007, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

### **4.3 Vymezení přestupku**

Zákon o přestupcích obsahuje v § 2 odst. 1 výčet znaků a prvků, jimiž je pozitivně definován pojem přestupku. Vzhledem k tomu, že přestupky jsou pouze jedním z druhů veřejnoprávních deliktů, musel zákonodárce vymežit vzájemný poměr mezi jinými správními delikty postižitelnými podle zvláštních předpisů, resp. trestnými činy na straně jedné a přestupky na straně druhé. Tento vztah je konstruován na principech speciality a subsidiarity. Bude-li jednání fyzické osoby vykazovat znaky jiného správního deliktu, případně trestného činu, nemůže jít současně o přestupek, souběh je tu vyloučen. Dopustí-li se tedy účastník správního řízení pořádkového deliktu podle § 62 SpŘ, nemůže být současně postižen také za přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm.a) PřesZ. Nemožnost souběhu přestupků a jiných správních deliktů se však týká pouze těch případů, kdy subjektem těchto ostatních deliktů je nepodnikající osoba.

### **4.4 Protiprávnost a okolnosti, které ji vylučují**

Nezbytným pojmovým znakem přestupku je protiprávnost, nedovolenost. Nedovolenost vyjadřuje fakt, že určitý čin je zakázaný právním řádem vůbec, protiprávnost je pojem užší, vyjadřuje rozpornost jednání se zákonem o přestupcích, resp. jiným zákonem obsahujícím skutkovou podstatu přestupku.

Ve skutkových podstatách přestupků ovšem protiprávnost povětšinou výslovně vyjádřena nebývá, ale dovozuje se z právního řádu vůbec, resp. odkazem na příslušné hmotněprávní předpisy. Někdy však je protiprávnost ve skutkové podstatě vyjádřena přímo, a to takovými formulacemi jako např. bez souhlasu vyveze, poruší zákaz, nedodrží podmínky stanovené zákonem, nesplní příkaz, provádí bez povolení apod.

V zákoně o přestupcích jsou výslovně upraveny tři tzv. okolnosti vylučující protiprávnost. V tomto případě ke spáchání přestupku vůbec nedojde, protože chybí příslušné pojmové znaky deliktu<sup>26</sup>.

Jedná se o:

- a) nutnou obranu - § 2 odst. 2 písm. a) PřesZ;
- b) krajní nouzi - § 2 odst. 2 písm. b) PřesZ;
- c) jednání na příkaz - § 6 PřesZ.

Nutnou obranou je takové jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným způsobem přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem.

Pod pojmem útok se zásadně rozumí jednání člověka, které musí být protiprávní, zaviněné a škodlivé. V nutné obraně tedy nelze např. odvracet útok osoby duševně choré, dítěte či zvířete. Zde by mohlo jít o jednání v krajní nouzi. I když není právní názor na otázku nutné obrany jednotný, Nejvyšší správní soud rozhodl o nemožnosti zásahu proti dítěti mladšímu 15 let v nutné obraně.

V nutné obraně se odvrací útok na zájem chráněný jakýmkoli zákonem, nikoli tedy např. jen zákonem o přestupcích, či některým jiným předpisem správního práva. K nutné obraně je oprávněn nejen ten, vůči komu útok směřuje, ale obecně kdokoli. K tomu, aby šlo o nutnou obranu, musí útok přímo hrozit či trvat. Za jednání v nutné obraně nelze tedy označit pomstu. Posouzení toho, nakolik je hrozba aktuální, záleží na okolnostech případu.

Co se rozumí přiměřeností zákon o přestupcích blíže nevymezuje. V zásadě je třeba ji hodnotit v první řadě z hlediska poměru mezi intenzitou útoku a obrany. Z povahy věci plyne, že obrana musí být silnější než útok, protože jinak by jej nemohla odvrátit, ale nesmí být ve vzájemném nepoměru k němu. Dalším hlediskem přiměřenosti je poměr mezi škodou hrozící z útoku a tou, která je způsobena v rámci obrany. Vzhledem k tomu, že jednání v nutné obraně je dovolené, je vyloučeno proti němu použít nutnou obranu. Obdobně také nelze jednat v nutné

---

<sup>26</sup> Teorie hledá důvod v absenci společenské škodlivosti, otázkou je, zda je možná absence i znaků formálních

obraně proti tomu, kdo plní služební, zákonnou povinnost (typicky to může být příslušník celní správy při kontrolní činnosti, samozřejmě za předpokladu, že plní svoji pravomoc a působnost).

Krajní nouze je jednání, jímž někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, nebyl-li tímto jednáním způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, přičemž toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak. Jak patrně, představuje krajní nouze situaci, kdy existuje nebezpečí pro dva či více zájmů chráněných zákonem, přičemž chráněn může být pouze jeden, resp. některé na úkor jiných. Podmínkou toho, aby šlo o jednání v krajní nouzi, je tedy v první řadě nebezpečí, které přímo hrozí zájmu chráněnému zákonem, tedy (stejně jako u nutné obrany) kterýmkoli zákonem.

Na rozdíl od nutné obrany, kde je předpokladem útok, jde v tomto případě o nebezpečí, které je pojmem širším a může být způsobeno i zvířetem, živelnou událostí nebo osobou duševně chorou, a toto nebezpečí musí hrozit reálně a objektivně, nikoli pouze hypoteticky<sup>27</sup>. Jednat v krajní nouzi smí samozřejmě především ten, jehož zákonem chráněný zájem je ohrožen, může to však být i osoba chránící zájem někoho jiného.

V případě krajní nouze je vyžadována proporcionalita, protože jednáním nesmí být způsoben zřejmě stejně vážný následek než ten, jenž hrozil. Další podmínkou toho, aby se jednání kvalifikovalo jako jednání v krajní nouzi, je skutečnost, že nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak. Vůči tomu, kdo jedná v krajní nouzi, není přípustné jednání v krajní nouzi a samozřejmě ani nutná obrana.

Protože je odpovědnost za přešůpek výhradně odpovědností fyzické osoby, nelze za porušení právní povinnosti stanovené přešůpkovým

---

<sup>27</sup> Nejvyšší správni soud odmítl uznat, že pachatel přešůpku jednal v krajní nouzi, když se odmítl podrobit odběru krve a moči, protože měl obavu, že by mu mohlo být odcizeno vozidlo, které by musel ponechat bez dozoru na ulici ( Rozsudek Nejvyššího správniho soudu č.j. 7 As 17/2005-98 ze dne 31.1.2006, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

zákonem stíhat právnickou osobu. V takovém případě bude nést odpovědnost (§ 6 PřesZ):

- fyzická osoba, která za ni jednala, resp. jednat měla nebo
- fyzická osoba, která dala k závadnému jednání příkaz.

To však nevylučuje uplatnění odpovědnosti vůči právnické osobě podle příslušných právních předpisů (tj. za delikt právnické osoby nebo delikt smíšené povahy), vzhledem k tomu, že tu půjde o odpovědnost dvou odlišných subjektů a za různá jednání<sup>28</sup>.

Zákon o přestupcích neupravuje výslovně další okolnosti vylučující protiprávnost (oprávněné užití zbraně, svolení poškozeného, výkon práv a povinností, resp. jednání, které si dotyčný předsevzal v souladu s úředním povolením, dovolené riziko, jednání na příkaz ani jednání v rámci dovolené svépomoci). Zde je zastáváno stanovisko, že jejich uplatnění plyne z obecných právních principů a je k nim třeba přihlížet i pokud jde o zákon o přestupcích<sup>29</sup>. Okolností vylučující odpovědnost není však skutečnost, že pachatel přestupku jednal v dobré víře<sup>30</sup>.

#### **4.6 Zánik odpovědnosti**

V případě, že tu jsou okolnosti vylučující protiprávnost, ke spáchání přestupku vůbec nedojde. Jiná situace ale nastává, kdy k naplnění příslušné skutkové podstaty sice dojde, avšak později (dodatečně) nastaly okolnosti, které jsou důvodem k zániku odpovědnosti a v důsledku nichž nelze přestupek projednat. Tyto okolnosti musí nastat zásadně dříve, než bylo o přestupku pravomocně rozhodnuto. Jejich existence způsobí zánik hmotněprávního i procesního vztahu. S tím zaniká povinnost příslušného orgánu přestupek projednat a uložit sankci či ochranné opatření a povinnost pachatele přestupku je snášet. Podle §

---

<sup>28</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 28/2006-65 ze dne 22.3.2007, č. 1658/2008 Sb. NSS.

<sup>29</sup> např. Rozsudek Vrchního soudu v Praze poř. č. 396, SJS, 1999, č. 3.

<sup>30</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 9/2006-60 ze dne 16.5.2007, www.nssoud.cz.

20 odst. 1 PřesZ náleží mezi důvody zániku odpovědnosti přestupku uplynutí doby a amnestie.

Přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Uvedená lhůta je prekluzivní, nemůže tedy být prodloužena, nedochází k přerušení jejího běhu s ohledem na to, že správní orgán nemohl ani z důvodů, jenž nezavinil, v řízení pokračovat a k jejímu uplynutí se musí přihlížet ex officio. Do jejího běhu se však nezapočítává doba, po níž bylo pro tentýž skutek vedeno trestní řízení. K stavění lhůty nedochází již dnem, kdy byla věc postoupena policejnímu orgánu či státnímu zástupci, ale teprve dnem, kdy tyto orgány zahájily úkony v trestním řízení. Pokud by však tyto orgány žádné úkony neučinily, k stavění lhůty nedojde<sup>31</sup>. Lhůta neběží rovněž po dobu, kdy probíhá ohledně přestupku řízení před soudem (§ 41 soudní řádu správního).

U trvajících přestupků je přestupek páčán až do ukončení celého protiprávního jednání (např. po celou dobu, kdy jsou porušovány podmínky stanovené pro zboží propuštěné do režimu s podmíněným osvobozením od cla) a teprve od tohoto okamžiku je třeba počítat počátek běhu lhůty pro zánik odpovědnosti.

Amnestii ve věcech přestupků, jejichž projednávání náleží do působnosti orgánů České republiky, uděluje vláda. Děje se tak usnesením, které je vyhlášováno ve sbírce zákonů (§ 90 PřesZ). Zákon o přestupcích nemá bližší ustanovení o amnestii a bude tu třeba postupovat analogicky podle ustanovení trestněprávních.

Vzhledem k subjektivnímu charakteru odpovědnosti za přestupek je třeba mezi důvody zániku odpovědnosti řadit také smrt pachatele, třebaže zákon o přestupcích tuto skutečnost výslovně neuvádí. Stanoví ovšem důsledky procesní: smrt je důvodem k tomu, aby orgán policie věc odložil, protože přestupek nelze projednat [§ 58 odst. 3 písm b) PřesZ], správní orgán věc odložil, aniž by zahájil řízení, protože osoba podezřelá před jeho zahájením zemřela [§ 66 odst. 1 písm c) PřesZ], nebo aby

---

<sup>31</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 56/2004-68 ze dne 25.1.2007, č. 1192/2007 Sb. NSS.

řízení zastavil, protože obviněný z přestupku během řízení zemřel [§ 76 odst. 1 písm. i) PřesZ].

#### **4.7 Skutková podstata přestupku**

Vymezení institutu skutkové podstaty přestupků vychází z poznatků nauky trestního práva. Skutková podstata přestupků je definována jako souhrn typových znaků přestupků určitého druhu, jimiž se od sebe jednotlivé přestupky odlišují. Znaky skutkové podstaty jsou uvedeny v zákoně o přestupcích a v dalších zákonech a tyto znaky je nutno hledat jak v obecné, tak zvláštní části zákona o přestupcích, resp. příslušných zákonech, v nichž jsou přestupky obsaženy.

Požadavek právní jistoty vyžaduje co možná nejpřesnější a jednoznačné vymezení skutkových podstat. Naplnění tohoto požadavku není ovšem snadné. Tato skutečnost je dána samotnou povahou veřejné správy, značnou šíří a rozmanitostí vztahů, které zde vznikají, a relativně četnými změnami, jimiž předpisy správního práva podléhají.

Každá skutková podstata přestupku je charakterizována čtyřmi základními skupinami znaků: objektem, objektivní stránkou, subjektem a subjektivní stránkou. Tyto znaky jsou obligatorní a mají je všechny skutkové podstaty bez ohledu na to, že snad některý z nich není výslovně v dispozici normy vyjádřen. Pokud by u konkrétního činu kterýkoli z nich chyběl, resp. nebyl naplněn, nemohlo by dojít k naplnění skutkové podstaty přestupku. Vedle nich někde existují ještě tzv. fakultativní znaky skutkové podstaty, mezi které náleží např. místo a čas jednání a hmotný předmět útoku.

Objekt je zákonným znakem každého deliktu a lze jej obecně vymežit jako právem chráněné společenské vztahy (případně zájmy), proti nimž směřuje protiprávní a společensky nebezpečné jednání. Protože přestupek je druhem protiprávního jednání, platí uvedené vymezení objektu též pro něj. Rozeznáváme obecný objekt, kdy jde o ochranu obecných zájmů společnosti ve sféře působnosti správních orgánů (zřejmě ochrana právního pořádku vyplývajícího z ustanovení § 1

PřesZ). Vedle tohoto obecného objektu lišíme ještě objekt druhový a objekt individuální. Druhovým objektem přestupků je skupina příbuzných chráněných zájmů, které náleží do jedné oblasti. Individuální objekt je zájem chráněný příslušnou skutkovou podstatou. Zcela konkrétně označuje společenský zájem, k jehož narušení při spáchání daného přestupku dochází. Ten je pak základem pro kvalifikaci přestupku ve zvláštní části zákona o přestupcích, tedy podřazení určitého protiprávního jednání označeného za přestupek pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku.

Objektivní stránka přestupku záleží v protiprávním jednání, následku a v příčinném vztahu (souvislosti, tzv. kauzální nexus) mezi jednáním a následkem. Zákon o přestupcích jednání blíže vymezuje v § 2 a § 3. Je jím projev lidské vůle ve vnějším světě, a to nejen konáním, ale i opomenutím takového konání, k němuž byl pachatel povinen. Opomenutí nelze směřovat s nedbalostí, neboť i ono může být úmyslné a představovat tak obligatorní znak skutkové podstaty přestupku spáchaného úmyslně.

Početně nejvýznamnější je skupina přestupků, které lze spáchat jen jednáním. Zákon o přestupcích však obsahuje i přestupky, které lze spáchat jen opomenutím (je jich poměrně málo, např. kdo neuposlechne výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci podle § 47 odst. 1 písm. a). Poměrně silně je zastoupena skupina přestupků, které lze spáchat jak jednáním, tak opomenutím (např. § 47 odst. 1 písm. b).

Příčinný vztah mezi jednáním a následkem znamená, že bez jednání by výsledek (následek) jednání nenastal. Pro úplnost uvádím, že vedle těchto tzv. obligatorních prvků se mohou vyskytovat fakultativní prvky objektivní stránky přestupku, jako např. hmotný předmět útoku.

Subjektem přestupku je osoba, která za něj odpovídá (obecně kdokoli, kdo v době spáchání přestupku dovršil patnáctý rok svého věku a je příčetný). V tomto ohledu hovoříme o subjektu obecném (může jím být každý ve smyslu kdokoli). Osobou je však nutno rozumět výlučně nepodnikající fyzickou osobu, na rozdíl od správních deliktů právnické

osoby a tzv. smíšených deliktů, kde přichází v úvahu naopak pouze osoba právnická, resp. právnická či fyzická osoba, která vystupuje jako podnikatel či vykonává určitou činnost nebo má určité postavení<sup>32</sup>. V některých skutkových podstatách zvláštní části zákona o přestupcích je však možnost být subjektem (pachatelem) přestupku omezena na určitý okruh osob (tzv. subjekt speciální). Takový subjekt musí mít zákonem požadovanou vlastnost nebo způsobilost.

Subjektivní stránka se u přestupků vyčerpává zaviněním. Zavinění obecně chápeme jako psychický vztah pachatele k porušení nebo ohrožení chráněného zájmu a to způsobem, který je v zákoně uveden. Zjednodušeně můžeme říci, že zavinění splývá s pojmem viny. Může být úmyslné nebo z nedbalosti. Úmysl rozeznáváme přímý *dolus directus* a nepřímý *dolus eventualis*. Nedbalost je vědomá *culpa lata* a nevědomá *culpa levis*. Úmysl je budován na složce vědění i volní, kdežto u nedbalosti složka volní absentuje. Zákon vychází ze skutečnosti, že zavinění je třeba odpovědnému subjektu dokázat. Zavinění je koncipováno u přestupků tak, že postačí zavinění z nedbalosti. Jestliže však zákon vyžaduje úmysl, je třeba jej prokazovat.

#### **4.8 Působnost zákona o přestupcích**

Působnost zákona o přestupcích se rozumí vymezení okruhu společenských vztahů, na které tento zákon dopadá. Tento okruh je vymezen různými podmínkami a vzhledem k nim je rozlišována časová, územní (místní) a osobní (personální) působnost.

##### **a) časová působnost**

Pokud jde o časovou působnost, stanoví zákon o přestupcích jako zásadu, že odpovědnost za přestupek se zásadně posuzuje podle zákona, který byl účinný v době, kdy ke spáchání přestupku došlo, tedy kdy byl dokonán (§ 7 odst. 1 PřesZ). Jestliže by tedy byl po spáchání přestupku přijat nový

---

<sup>32</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 40/2005-91 ze dne 30.11.2006, [www.nsssoud.cz](http://www.nsssoud.cz).

zákon, posuzoval by se přestupek podle toho, který byl účinný v době, kdy ke spáchání došlo.

Tato zásada se však neuplatní v případě, kdy nový zákon by byl pro pachatele přestupku příznivější, zde se totiž musí postupovat podle pozdějšího (tj. příznivějšího) zákona. Zásadně je vždy příznivější ten zákon, který odpovědnost ruší, a k uložení sankce vůbec nemůže dojít<sup>33</sup>. Přitom ale platí, že zákon je nutno použít jako celek a není proto možno podle jednoho zákona uložit sankci a podle jiného stanovit její výši.

Za přestupek je možno pachateli uložit pouze takový druh sankce, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kde je o přestupku rozhodováno (§ 7 odst. 2 PřesZ). Pokud by se tedy přestupek posuzoval podle dříve platného zákona, vzhledem k tomu, že je to pro pachatele příznivější, přichází v úvahu toliko takový druh sankce, který zná zákon účinný v době rozhodování. Sankce je zde sice ukládána podle dřívějšího zákona, ale výhradně taková, kterou obsahuje účinný předpis. Důvodem tohoto ustanovení je v první řadě to, že by mohly vzniknout problémy s výkonem sankce, kterou nová úprava nezná.

Na rozdíl od sankce se o ochranném opatření rozhoduje výlučně podle toho zákona, který je účinný v době, kdy se o ochranném opatření rozhoduje (§ 7 odst. 3 PřesZ).

#### b) územní působnost

Výchozí zásadou, jíž se řídí územní působnost zákona o přestupcích, jakož i jiných zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků, je zásada teritoriality. Podle ustanovení § 8 odst. 1 PřesZ se podle zákona o přestupcích nebo jiných zákonů posuzují přestupky spáchané na území České republiky. Tato zásada plyne ze státní svrchovanosti. Znamená, že se uvedené zákony vztahují na veškeré přestupky bez ohledu na to, zda je spáchal státní občan České republiky, cizí státní příslušník, osoba bez státní příslušnosti nebo uprchlík. Není též rozhodné, zda má pachatel přestupku na našem území trvalý pobyt či pobývá-li zde neoprávněně.

---

<sup>33</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 28 Ca 151/2002-34 ze dne 10.6.2003, č. 91/2004 Sb. NSS.

Druhá zásada, která se týká územní působnosti uvedených zákonů, je zásada personality. Vyjadřuje ji § 8 odst. 2 PřesZ tím, že stanoví, že podle něj se posuzují také přestupky proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. b), c) PřesZ a veškeré přestupky proti majetku podle § 50 PřesZ spáchané v cizině našim státním občanem nebo cizincem, který má na území České republiky trvalý pobyt, za předpokladu, že takové jednání nebylo v cizině již projednáváno. Toto řešení má zabránit možnosti dvojího postihu za přestupek.

c) osobní působnost

Obecně se osobní působností rozumí vymezení okruhu subjektů, vůči nimž zákon působí. Zásadně platí, že pachatelem přestupku může být každá fyzická osoba, tj. občan České republiky, cizinec, uprchlík i osoba bez státní příslušnosti.

Zákon o přestupcích vymezuje osobní působnost negativně tím, že v § 9 odst. 1 stanoví okruh osob, jejichž jednání mající znaky přestupku nelze jako přestupek projednat, pokud nestanoví zákon jinak. Jde o osoby požívající výsad a imunit podle zákona či mezinárodního práva. O jaké osoby se konkrétně jedná, plyne ze zvláštních předpisů.

Výjimku (exempci) z působnosti zákona o přestupcích, resp. ostatních příslušných zákonů stanoví:

- a) Ústava ohledně prezidenta republiky (čl. 65 odst. 1 Ústavy České republiky);
- b) zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, pokud jde o soudce tohoto soudu;
- c) Vídeňská úmluva o diplomatických stycích z roku 1961 (vyhlášena v č. 157/1964 Sb.) a Vídeňská úmluva o konzulárních stycích z roku 1963 (vyhlášena v č. 32/1969 Sb.). Podle nich jsou ze správní jurisdikce přijímacího státu vyňati diplomatičtí zástupci a členové jejich rodin, tvoří-li součást jejich domácnosti. Dále konzulární zástupci a zaměstnanci, tito však pouze ohledně úkonů prováděných při výkonu jejich funkcí.

Byla-li nějaké osobě uložena sankce a po jejím uložení se dotyčný stal osobou, na níž se vztahuje exempce, nelze sankci vykonat, resp. v jejím výkonu pokračovat, což však neplatí pro případ, že by se dotyčný stal poslancem nebo senátorem (§ 9 odst. 2 PřesZ).

Jednání osob podléhající vojenské kárné pravomoci, jednání příslušníků bezpečnostních sborů<sup>34</sup>, jakož i osob během výkonu trestu odnětí svobody, mající znaky přestupku se projednávají podle zvláštních předpisů (§10 odst. 1 PřesZ).

Zvláštní režim platí pro poslance a senátory Parlamentu České republiky. Podle čl. 27 odst. 3 Ústavy České republiky podléhají poslanci a senátoři za přestupky pouze disciplinární moci příslušné komory, nestanoví-li zákon jinak.

#### **4.9 Sankce za přestupek**

Zákon o přestupcích rozlišuje čtyři druhy sankcí, a to:

- a) napomenutí,
- b) pokutu,
- c) zákaz činnosti,
- d) propadnutí věcí.

Za přestupek lze uložit pouze sankce, které stanoví zákon o přestupcích (§ 11 PřesZ) nebo jiný speciální zákon (tzv. sankce obecné a zvláštní). Přitom platí, že pokud by speciální předpis obsahoval jiné sankce, měla by tato úprava přednost a sankce stanovené zákonem o přestupcích by v takovém případě nebylo možno uložit.

---

<sup>34</sup> Podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, se bezpečnostním sborem rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Je samozřejmostí, že i v případě ukládání sankcí za přešupek platí ústavní zásada *nulla poena sine lege*, tedy pouze zákon může stanovit, jaký trest lze za přešupek uložit<sup>35</sup>.

Bylo-li správním orgánem rozhodnuto o vině, lze sankce ukládat za splnění podmínek stanovených v zákoně o přešupcích. Při určení druhu sankce a její výměry správní úřad postupuje podle § 12 PřesZ, který stanoví, že je třeba přihlédnout k závažnosti přešupku. Při posuzování závažnosti přešupku musí správní orgán brát v úvahu zejména:

- způsob spáchání přešupku,
- následky přešupku,
- okolnosti, za nichž byl přešupek spáchán,
- míru zavinění,
- pohnutky,
- osobu pachatele,
- zda a jakým způsobem byl pachatel přešupku postižen v disciplinárním řízení,

Uvedený výčet je demonstrativní a vzhledem k tomu tedy mohou správní orgány přihlédnout i k dalším kritériím<sup>36</sup>. Při ukládání sankcí musí správní orgány respektovat zásadu, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly (§ 2 odst. 4 SpŘ). Na druhé straně však neplatí, že by bez dalšího musel být vždy ukládán za stejný delikt různým pachatelům, bez přihlédnutí k dalším okolnostem, stejný trest. Podle stanoviska Ústavního soudu není dokonce porušením principu rovnosti ani skutečnost, že dvěma osobám je uložen za stejné jednání různý trest, přičemž jediným kritériem jsou jejich majetkové poměry<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod platí tato zásada výslovně pouze pro oblast soudního práva, ale všeobecně je uznáváno, že se vztahuje na veškeré veřejnoprávní sankce.

<sup>36</sup> V odůvodnění rozhodnutí musí být výslovně uvedeno, jak bylo ke kritériím při uložení konkrétní sankce přihlédnuto, jinak je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 8/2005-57 ze dne 19.9.2006, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

<sup>37</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9.3.2004, N 36/32 SbNU 345, č. 299/2004 Sb.

Příslušnou sankci (podle druhu) může správní orgán uložit samostatně (tj. za konkrétní přestupek se uloží pouze jedna ze sankcí) nebo společně s jinou sankcí (za týž přestupek se uloží více sankcí zároveň). Výjimku tvoří napomenutí, které nelze uložit společně s pokutou

Správní orgán projednávající přestupek může podle § 11 odst. 3 PřesZ od uložení sankce upustit poté, co byla vyslovena vina pachatele. Takto lze postupovat za splnění předpokladu, že k nápravě pachatele postačí, podle mínění správního orgánu, které musí vycházet z posouzení všech okolností případu, osobnosti pachatele, společenské škodlivosti přestupku i dalších otázek, již samotné projednávání přestupku.

Napomenutí představuje nejmírnější sankci, kterou zná zákon o přestupcích. Lze je uložit za kterýkoliv přestupek podle zákona o přestupcích, tj. nikoli společně s pokutou. V praxi je napomenutí určeno k řešení méně závažných přestupků. Napomenutí lze přirozeně uložit rovněž tehdy, pokud tuto sankci obsahuje také zákon.

Pokuta je nejtypičtější a nejfrekventovanější sankcí, kterou lze uložit za každý přestupek. Výše pokuty je stanovena v zákoně horní hranicí, z čehož plyne, že správní orgán má prostor pro správní uvážení v rámci určené výše. Jeho povinností je uvést v odůvodnění rozhodnutí, jaké okolnosti hrály roli při stanovení konkrétní výše sankce, a to s ohledem ke kritériím stanoveným v § 12 odst. 1 PřesZ. Pokud by toto odůvodnění chybělo, resp. bylo by např. pouze konstatováno, že pokuta byla vyměřená a správná, aniž by bylo blíže uvedeno, proč tomu tak je, mohlo by být rozhodnutí zrušeno v rámci přezkoumání správním orgánem vyššího stupně, případně napadeno žalobou podle předpisů o správním soudnictví<sup>38</sup>.

Horní hranice pokut je stanovena jednak v jednotlivých skutkových podstatách přestupků kodifikovaných v zákoně o přestupcích, jednak ve zvláštních zákonech obsahujících skutkové podstaty přestupků. Tato

---

<sup>38</sup> K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění viz poznámka pod čarou č. 36.

hranice je zásadně nepřekročitelná, správní orgán tedy nemůže uložit pokutu vyšší, než stanoví zákon, na druhé straně by nemohl uložit pokutu nižší, pokud by byla stanovena spodní hranice.

Ustanovení § 13 PřesZ určuje obecnou výši horní hranice pokuty do 1 000 Kč, nestanoví-li zvláštní část zákona o přestupcích nebo jiný zákon pokutu vyšší. Taková úprava obecné horní hranice pokuty se však v současnosti neobjevuje výjimečně a skoro u všech skutkových podstat je uvedena konkrétní pokuta, přičemž tendencí zákonodárce je zvyšování jejich hranice.

Všechny uvedené hranice pokut jsou použitelné pouze u osob, které překročily osmnáctý rok svého věku. U mladistvých se horní hranice pokuty snižuje na polovinu, přičemž však nesmí být nikdy vyšší než 2 000 Kč.

Zákon o přestupcích stanoví, že pokuta uložená orgánem obce je příjmem obce, jejíž orgán ve věci rozhodoval v prvním stupni (podle některých zákonů může být příjmem např. městských částí), pokuta uložená jiným správním orgánem České republiky (ministerstvem nebo jiným ústředním správním úřadem, orgány Celní správy České republiky apod.) je příjmem státního rozpočtu, případně některého veřejného fondu.

Účelem sankce zákazu činnosti je především zabránit pachateli v případné recidivě. Může přitom být velmi závažným zásahem do právního postavení osob, neboť jejím uložením se odnímá pachateli možnost vykonávat určité povolání, resp. činnost. Proto zákon o přestupcích kromě obecných podmínek pro ukládání sankcí (§§ 11 a 12 PřesZ) stanoví ještě zvláštní podmínky pro uložení této sankce (§ 14 PřesZ).

Zásadně je možno zákaz činnosti uložit samostatně nebo společně s jinou sankcí. Zvláštní podmínkou však je, že zákaz činnosti lze uložit jen za ty přestupky, u nichž to zákon o přestupcích ve své zvláštní části nebo jiný zákon výslovně dovoluje. Zákaz činnosti je možno uložit na dobu uvedenou v příslušném zákoně, maximální délka jsou dva roky.

Podobně jako u zákazu činnosti je také účelem trestu propadnutí věci zabránit pachateli přestupku v jeho opakování a dále též odejmout mu prospěch, který případně přestupkem získal. Ve smyslu § 11 odst. 2 PřesZ lze sankci uložit jak samostatně, tak i s kteroukoli jinou sankcí.

Na rozdíl od ostatních sankcí se propadnutí věci v určitých případech ukládá jako obligatorní, jako je tomu v případě přestupku podle § 22 zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, kdy celní úřad uloží propadnutí věci vždy, pokud předmětem přestupku nebo správního deliktu jsou neznačený líh nebo padělky kontrolní pásky.

Z hlediska sankce propadnutí věci je třeba, aby šlo o věc individuálně určenou a samostatnou, náležející výhradně pachateli přestupku, která musí v době rozhodování o přestupku existovat a být dosažitelná. Vzhledem k tomu není možno prohlásit za propadlou věc, která patří pachateli jen z části, věc, kterou pachatel získal trestným činem, věc, která mu byla poskytnuta jako výpůjčka apod.

Podmínky, za nichž lze tuto sankci uložit, jsou stanoveny v § 15 odst. 1 PřesZ. Základním předpokladem je, že pachatel je výlučným vlastníkem věci. Po zjištění, že tomuto tak je, se zkoumají další podmínky, a to zda:

- věc byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, nebo
- byla přestupkem získána nebo byla nabyta za věc přestupkem získanou (např. prodejem věci, která byla vyrobena nepovolenou činností, výměnou takové věci za jinou).

#### **4.10 Ochranná opatření**

Ochrannými opatřeními jsou:

- a) omezující opatření,
- b) zabránění věci (§ 16 PřesZ).

Hlavní funkcí a smyslem ochranných opatření je v první řadě odstranění či alespoň omezení, snížení nebezpečí dalšího porušení nebo ohrožení zájmů chráněných zákonem o přestupcích. Na rozdíl od sankcí nemají tedy ochranná opatření způsobit pachateli újmu.

Omezující opatření (§ 17 PřesZ) spočívá v zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa a místnosti, v nichž se podávají alkoholické nápoje nebo se konají veřejné tělovýchovné, sportovní nebo kulturní podniky. Podle § 17 odst. 1 PřesZ lze omezující opatření uložit pouze pachatelům stanovených přestupků, jimiž jsou přestupky:

- na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi (§ 30 PřesZ),
- proti veřejnému pořádku (§§ 47 a 48 PřesZ),
- proti občanskému soužití (§ 49 PřesZ).

Omezující opatření není tedy možno uložit pachatelům jiných přestupků podle zákona o přestupcích ani zvláštních zákonů. Uložit toto ochranné opatření je možno nejdéle na dobu jednoho roku. V úvahu nepřichází podmíněné upuštění od zbytku jeho výkonu.

Rozhodnout o zabrání věci je možno v případě, že nebylo uloženo propadnutí věci (§ 18 PřesZ). Předpokladem dále je, že musí jít buď o věc, která náleží pachateli přestupku, ale toho nelze stíhat (např. osobě, která není odpovědná pro nedostatek věku, stejný účinek má ovšem také zánik trestnosti z důvodu amnestie nebo uplynutí roční lhůty), nebo o věc, která nenáleží pachateli přestupku nebo mu nenáleží zcela (např. je ve spoluvlastnictví). Zásadně pak musí zabrání věci být odůvodněno potřebou ochrany bezpečnosti osob nebo majetku nebo jiného obecného zájmu (např. veřejného klidu, pořádku či mravnosti).

Kdežto přestupek nelze projednat, pokud od jeho spáchání uplyne jeden rok, lze o zabrání věci rozhodnout do dvou let od jednání, které má znaky přestupku. Počátek běhu této lhůty se bude počítat od okamžiku, kdy k takovému jednání došlo.

Obdobně jako u propadnutí věci také u zabrání platí, že je nelze vyslovit, pokud by hodnota věci byla v nápadném nepoměru k povaze jednání majícího znaky přestupku (§ 18 odst. 2 PřesZ). Také zde se vlastníkem zabrané věci stává stát.

#### **4.11 Přestupky upravené zvláštními právními předpisy**

Celní orgány projednávají jednak celní přestupky upravené zákonem č. 13/1993 Sb., celní zákon, ale též ty přestupky, u níž tak stanoví jiný zvláštní právní předpis. Mimo celních přestupků tedy orgány celní správy vedou řízení o přestupcích v případech:

- zákona č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušující některá práva duševního vlastnictví,
- zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích,
- zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních,
- zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých zákonů,
- zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režimu Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití,
- zákona č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování
- zákona č. 61/1997 Sb., o lihu,
- zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu
- zákona č. 254/2004 Sb. o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

Jak je z uvedeného výčtu právních předpisů zjevné, jedná se o širokou řadu zákonů, dotýkající se různorodých oblastí lidské činnosti. Vzhledem k tomu nelze touto prací postihnout detailně veškeré přestupky projednávané celními orgány. Proto se budu soustředit na ty, které zaujímají v praxi celních úřadů největší podíl případů a jsou stěžejními oblastmi výkonu agendy správního trestání.

#### **4.12 Celní přestupky v zákoně č. 13/1993 Sb., celní zákon.**

Celním přestupkem je podle § 294 odst. 1 CZ zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti způsobem uvedeným v §

293 CZ, nejde-li o trestný čin. Jak patrně, chybí zde vymezení vůči jiným správním deliktům, nicméně princip subsidiarity se uplatňuje i zde. Z definice celního přestupku je zřejmý odkaz na § 293 CZ, jenž ve svém odst. 1 vyjmenovává celou škálu jednání, kterými lze porušit celní předpisy. V tom je celní přestupek totožný s celním deliktem.

Stěžejní je v § 293 odst. 1 CZ pojem *celní předpisy*, neboť předmětným jednáním tam uvedeným lze porušit pouze celní předpisy a žádné jiné. Poznámkou pod čarou 9e) je odkázáno na článek 1 Nařízení Rady (EHS) č. 2913/93 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství, v platném znění. Podle tohoto ustanovení se celní předpisy skládají z celního kodexu a z předpisů přijatých k jeho provádění na úrovni Společenství nebo vnitrostátní úrovni. Podstatná část skutkových podstat § 293 odst. 1 CZ je svou konstrukcí spjatá s konkrétními ustanoveními právních předpisů a jejich naplnění je možné pouze v rámci jejich uplatňování. Jsou však i takové, konkrétně skutková podstata § 293 odst. písm. j) CZ, kde by bylo možné jejich naplnění v rámci výkonu různých kompetencí, vyplývajících ze zvláštních právních předpisů<sup>39</sup>. Je tedy nezbytné určit výčet právních předpisů, které je možno za celní předpisy považovat. De facto se jedná o již zmíněný celní kodex Společenství, dále Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí celní kodex Společenství a konečně celní zákon. Ostatní právní předpisy, ve kterých je stanovena další působnost celních orgánů, již nelze pro potřeby § 293 CZ považovat za předpisy celní.

Širší pojetí pojmu celní předpisy obsahuje zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, v § 2 písm. e). Zde jsou za celní předpisy považovány zákony a další právní předpisy, včetně právních předpisů Evropských společenství, které stanoví působnost celních orgánů. Jak patrně, tady je okruh předpisů, které lze považovat za předpisy celní, daleko větší. Osobně považuji rozdílné definice jednoho právního termínu v příbuzných právních předpisech za velmi nešťastný. Jednak je

---

<sup>39</sup> např. zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

tady nebezpečí záměny při aplikaci, a z toho pramenících fatálních následků, ale též z hlediska legislativního se nejedná o situaci příznivou.

V návrhu novely celního zákona je již správní trestání upraveno odlišně a tento problém je řešen. O rekodifikaci správního trestání v celním zákoně je pojednáváno v části této práce zabývající se jinými správními delikty podnikatelů.

Celním přestupkem je výlučně zaviněné jednání fyzické osoby. V případě, že se porušení zákona dopustí fyzická osoba, která podniká podle zvláštních právních předpisů, bude třeba vždy posoudit, zda k tomuto porušení došlo v souvislosti s podnikatelskou činností nebo nikoli. Proto nelze např. vyloučit, že kromě odpovědnosti za přestupek bude dotyčnému stejným nebo jiným správním orgánem uložena i sankce za celní či jiný smíšený správní delikt. Tak tomu bude např. v případě, kde fyzická osoba - podnikatel nezákonně doveze zboží jednak pro svoji osobní potřebu a jednak v souvislosti se svojí podnikatelskou činností, čímž naplní skutkovou podstatu celního přestupku dle § 294 CZ a celního deliktu podle § 298 CZ.

Přísné rozlišení těchto nuancí při zjišťování a právním hodnocení porušení celních předpisů však činilo v minulosti celním úřadům potíže. Obzvláště výkon služby na pohraničních celních úřadech před vstupem České republiky do Evropské unie byl v případech zjištění nezákonného dovozu zboží náročný na posouzení jeho vztahu k podnikatelské činnosti dovozce. Takovým typickým příkladem bylo zjištění dovozu ručního náradí (vrtačky, brusky apod.) z Rakouska, které však dovozce „opomněl“ přihlásit celnímu úřadu při vstupu do České republiky. Vždy zde záleželo zejména na důkladném prověření všech okolností nezákonného dovozu, včetně precizní dokumentace požadovaného vysvětlení se zaměřením na účel užití dováženého zboží.

Jak jsem uvedl v části této práce týkající se materiálních znaků přestupků, lze za přestupek označit pouze takové jednání, které vykazuje určitý stupeň společenské škodlivosti. Na významu nabývá tato otázka v případě tzv. bagatelních (celních) přestupků, tedy jednání majícího

sice formální znaky přestupku, které však nevykazuje daný stupeň škodlivosti. Materiální pojetí zde představuje korektiv pro formální stránku přestupku. Jednání vykazující pouze takový stupeň škodlivosti nelze označit jako přestupek<sup>40</sup>. Typickým příkladem takového jednání je překročení lhůty k dodání zboží v režimu tranzit celnímu úřadu určení v rozsahu jednoho či několika málo dní.

Celní úřady, zejména v době po rozdělení společného státu a vzniku samostatné České republiky, posuzovaly některé jednání osob, zejména však nedodržení lhůt v režimu tranzit, mnohdy až příliš formálně. A proto docházelo k případům, kdy dovozce sice předložil dovážené zboží celnímu úřadu určení v nezměněném stavu a neporušenou celní závěrou v souladu s podmínkami tohoto režimu, ale již po stanovené lhůtě. Celník projednávající ukončení režimu tranzit poté, ne zcela precizně posuzoval důvody nedodržení lhůty, ať už objektivní či subjektivní, a další okolnosti daného případu (délku prodlení, faktickou možnost dodání zboží ve lhůtě stanovené celním úřadem odeslání atd.) a označil takové opomenutí podle § 293 odst. 1 písm. e) bod 1 CZ za přestupek, aniž by se s otázkou jeho společenské škodlivosti vůbec vyrovnal. Postupem času se však podařilo tento jev eliminovat a doufám, že nyní je již věcí zcela výjimečnou. Je ale nutno podotknout, že i přes srozumitelnost definice bagatelních přestupků byla a mnohdy ještě je praxe celních úřadů nejednotná.

Sankcí za celní přestupek je napomenutí, pokuta a propadnutí zboží. Pokutu lze uložit v případě celních přestupků uvedených v § 293 odst. 1 písm. a) až f) do 100 000,- Kč a ostatních případech do 50 000,- Kč. Pokuta za celní přestupek je splatná do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. V blokovém řízení je horní hranice pokuty stanovena na 5 000,- Kč.

Sankce napomenutí je ukládána přestupci v případech, kde závažnost porušení právních předpisů dosahuje menší míry. Při výkonu

---

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5As104/2008-45 ze dne 14.12.2009, č. 2011/2010 Sb. NSS.

služby u celních úřadů se však sankce napomenutí mnohdy nesprávně zaměňovala s vyřízením věci domluvou. Zejména v rámci blokového řízení činilo rozlišení těchto pojmů nesnáze, když bylo pro vyřízení věci užíváno nesprávně formy napomenutí, které je však možno uložit pouze v řádném (nezkráceném) řízení o přestupcích a v řízení příkazním, namísto domluvy. Domluva však není svou povahou sankce.

Celní přešůpek lze projednat, pokud od okamžiku jeho spáchání neuplynul jeden rok. Toto obecné pravidlo je však nejen v kruzích celnických předmětem rozsáhlých diskuzí, zejména pro její poměrně krátkou délku. Potřeby praxe ukazují na to, že předmětná prekluzivní lhůta na projednání přešůpku není ve všech případech lhůtou adekvátní. Je nezpochybnitelné, že včasné zjištění a rychlé projednání přešůpků je věc společensky žádoucí. Též krátká doba od spáchání přešůpku do doby uložení případné sankce zvyšuje její působení na přešůpce, ale v úvahu je však třeba brát i to, že samotné řízení o přešůpku prošlo za dobu platnosti přešůpkového zákona určitým vývojem. Skutkové podstaty přešůpků se čím dál tím více dotýkají velmi sofistikovaných lidských činností, které kladou na orgány zjišťující a zejména projednávající přešůpky zvýšené nároky. Zdokumentování jednání mající znaky přešůpku, jeho projednání s řádným provedením všech důkazů a následné odůvodnění závěrů na základě nich učiněných je proto náročné nejen na schopnosti a znalosti oprávněných úředních osob, ale i na čas. Svou roli zde hraje i rekodifikace správního řádu<sup>41</sup>, která sice přinesla zpřesnění vedení správního řízení, ale za cenu zvýšení počtu úkonů správního orgánu, které je třeba v tomto řízení vykonat. Není proto dle mého soudu přehnané, když označím takové přešůpkové řízení za řízení blížící se v některých aspektech řízení trestnímu, zvláště v oblastech, kde znalecké zkoumání a posudky nejsou jevem nijak výjimečným.

---

<sup>41</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, účinný od 1.1.2006.

De lege ferenda by bylo z příčin výše uvedených žádoucí, aby se délka lhůty pro projednání přestupku diferencovala podle závažnosti či složitosti případu. Vodítkem by mohla být horní hranice sankce, kterou by bylo možno za projednávaný přestupek uložit či výše škody, která byla projednávaným přestupkem způsobena. Tím zachováme povinnost správního orgánu projednat přestupek méně složitý a/nebo závažný ve lhůtě kratší a ty přestupky, které by splnily podmínku závažnosti a složitosti ve lhůtě delší, např. tříleté.

#### **4.13 Přestupky v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.**

Přestupky projednávané celními úřady podle tohoto zákona lze rozdělit do tří skupin. Společným znakem všech tří skupin je speciální subjekt přestupku, tedy výhradně řidič vozidla. První skupinu tvoří přestupky dle § 42a odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. týkající se porušení povinností při užití vozidla v systému časového zpoplatnění a jednání s tím související. Zde je postihováno samotné užití vozidla v systému bez uhrazení časového poplatku, tak další jednání spojené s prokazováním uhrazením časového poplatku. V samotném řízení o těchto přestupcích nebyla vždy pozice celního úřadu jednoznačná, zejména v oblasti důkazních prostředků.

Dokazování zavinění není a nemůže být omezováno pouze na shromažďování důkazů svědčících o vině obviněného z přestupku, ale vždy je nezbytné vyhledat a provést veškeré důkazy o skutkovém stavu projednávané věci, ať již svědčí ve prospěch či neprospěch obviněného. Tak tomu bylo i v případech, které na sklonku roku 2006 projednával Celní úřad Valašské Meziříčí. Tomuto celnímu úřadu bylo v tomto období doručeno několik Protokolů o zjištěném podezření z porušení právních předpisů, kde bylo kladeno za vinu řidičům motorových vozidel spáchání přestupku tím, že užili dálnici bez předchozího zaplacení časového poplatku stanoveného zákonem č. 13/1997 Sb. Tímto jednáním měli naplnit skutkovou podstatu přestupku uvedenou v § 23 odst. 1 písm.

h) zákona č. 200/1990 Sb., platného v okamžiku porušení právní povinnosti.

Výše uvedené porušení právních předpisů bylo zjišťováno hlídkami mobilního dohledu celní správy při jejich dozorové činnosti na dálnicích, kde byly při kontrolách motorových vozidel nalézány podezřelé dálniční kupóny<sup>42</sup>, které byly vylepeny na předních sklech vozidel a měly prokazovat úhradu poplatku za užívání dálnice. Tyto dálniční kupóny však označilo Celně - kriminalistické pracoviště Generálního ředitelství cel jako padělků.

Při ústním jednání se účastníci řízení hájili zejména tím, že dálniční kupóny zakoupili na benzinových čerpacích stanicích na počátku roku 2006 a řádně je vylepili na stanovené místo. Při zakoupení a ani při další manipulaci s dálničním kupónem nic nenasvědčovalo tomu, že se může jednat o padělek.

Celní úřad Valašské Meziříčí se při hodnocení všech shromážděných důkazů zabýval zejména otázkou, zda byly naplněny všechny obligatorní znaky skutkové podstaty tohoto přestupku. Zde bylo nutno vyrovnat se s prokázáním zavinění účastníků řízení. Jako stěžejním se ukázal důkaz ve formě odborného vyjádření Celně - kriminalistického pracoviště Generálního ředitelství cel. V tomto vyjádření je dálniční kupón označen jednoznačně za padělek. Jako nejvýraznější odchylka od originálu byla stanovena snížená kvalita jednotlivých grafických prvků, a to provedení irisového přechodu, stínování symbolu časové platnosti číslic letopočtu a písmen mikrotextů. A právě druh těchto odlišností, jejich možné rozpoznání lidskými smysly a další okolnosti nabytí dálničního kupónu vedly celní úřad k pochybnostem o zavinění účastníků řízení.

K odpovědnosti za předmětný přestupek postačuje zavinění z nedbalosti. V souladu s § 4 odst. 1 písm. b) PřesZ je přestupek spáchán z nedbalosti, jestliže pachatel nevěděl, že svým jednáním může porušit

---

<sup>42</sup> viz § 21a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl (nevědomá nedbalost, culpa levis).

Účastníci řízení zakoupili dotčené dálniční kupóny na benzínových čerpacích stanicích, kde se tyto kupóny běžně prodávají. Z charakteru odlišností uvedených v odborném vyjádření je patrné, že se jedná o prvky lidskými smysly jen stěží zjistitelné a to snad pouze při porovnání s originálem a za použití zvětšovací pomůcky. Celní úřad Valašské Meziříčí proto dospěl k závěru, že i při zachování značné míry opatrnosti a předvídavosti, jakou lze od účastníků řízení požadovat a též vzhledem k okolnostem nabytí dálničních kupónů a následné manipulaci s nimi, nelze jednání účastníků řízení považovat za zaviněné. Celní úřad Valašské Meziříčí tedy rozhodl po provedeném řízení v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) PřesZ řízení o přestupku zastavit pro absenci subjektivní stránky skutkové podstaty přestupku.

Druhou skupinu tvoří přestupky uvedené v § 42a odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb. Zde se jedná o přestupky, jejichž společným jmenovatelem je protiprávní jednání související s užitím vozidla v systému elektronického mýtného. Podobně jako u předcházející skupiny přestupků, je i u skupiny této zásadní kvalita důkazních prostředků a z toho plynoucí váha získaných důkazů. Stěžejním důkazním prostředkem jsou zde záznamy mýtných bran o projetí konkrétního vozidla, u kterého je podezření na užití zpoplatněné komunikace bez úhrady mýta. Pokud je záznam kvalitní, včetně pořízené fotodokumentace, významně to ovlivní samotné dokazování. Avšak vzhledem k tomu, že se musí jednat o protiprávní jednání řidiče vozidla, je nezbytné zjistit jeho totožnost. V tomto případě již záznamy z mýtných bran ztrácejí svoji vypovídací schopnost a je nezbytné zajistit skutečnosti rozhodné pro zahájení správního řízení u provozovatele dotčeného vozidla<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> § 137 a násl. SpŘ.

Poslední skupinou přestupků jsou přestupky uvedené v § 42a odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb. Zde se projevuje zájem státu na dodržování hmotnostních poměrů u silničních vozidel, tedy nejvyšší povolené hmotnosti silničního vozidla, nejvyšší povolené hmotnosti na nápravu a skupiny náprav vozidla včetně dalších hmotnostních poměrů vozidla. Kontrolní vážení provádí orgány celní správy jednak na vahách stacionárních a jednak na vahách mobilních. Výsledek kontrolního vážení zachycený na protokolu o vážení je zde velmi silným důkazním prostředkem pro samotné řízení. Ale i zde se celní úřady setkávaly s poměrně složitou důkazní situací, spočívající v možnosti pohybu nákladu na ložné ploše vozidla během jízdy, se změnou hmotnostních poměrů na jednotlivé nápravy vozidla. Vyhláška<sup>44</sup> stanoví největší povolené hmotnosti silničních vozidel a jejich rozdělení na nápravy spolu s technickými požadavky na spojitelnost vozidel do jízdnic souprav. Při přepravě volně ložených substrátů sypkých prachových substancí (např. cement, sádra), granulových substancí (např. keramzit, umělé hnojivo) a zrnitých substancí (např. šterk, písek) může vlivem sil působících na náklad (rozjezd, brzdění) docházet k přesunu nákladu na ložné ploše vozidla. Tento přesun je schopen změnit hmotnostní poměry mezi jednotlivými nápravami jízdnic soupravy tak, že při kontrolním vážení překročí limity stanovené uvedenou vyhláškou. Vzhledem k tomu, že důvod přesunu nákladu je třeba hledat v samotné povaze přepravy a vlastnostech nákladu, je nezbytné zkoumat při řízení o přestupku rozsah zavinění řidiče ve vztahu k vytýkanému protiprávnímu jednání, a pokud se prokáže nezaviněnost překročení sledovaných hmotnostních poměrů, bude nezbytné řízení o přestupku zastavit.

Je-li dokazování u přestupků uvedených v zákoně č. 13/1997 Sb. věcí nelehkou, pak ukládání sankcí za ně je ukázkou pocitu marnosti. V § 42a odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb. je uveden výčet pokut, které je možno za naplnění jednotlivých skutkových podstat přestupků uložit. Avšak

---

<sup>44</sup> Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 341/2002 Sb.

z příčin neznámých zákonodárce nevčlenil do tohoto odstavce skutkové podstaty přestupků uvedených v § 42a odst. 2 písm. a) a § 42a odst. 3 písm. a) až d) a f) zákona č. 13/1997 Sb. Tímto umožnil celním úřadům v těchto případech ukládat pokuty v standardním nezkráceném řízení pouze v základní výši do 1000,- Kč<sup>45</sup>.

Proto může docházet k tak absurdním situacím, kdy řidič motorového vozidla raději zcela ignoruje povinnost užití zpoplatněných komunikací pouze po uhrazení časového poplatku<sup>46</sup>, čímž riskuje pokutu do 1000,- Kč (skutková podstata přestupku dle § 42a odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb.), protože v případě řádného zakoupení dálničního kupónu, který bude vylepen na přední sklo vozidla, ale „pouze“ opomenutím bez vyplněné registrační značky vozidla, se vystavuje nebezpečí uložení pokuty až do výše 100 000,- Kč (skutková podstata § 42a odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb.). O to, který z uvedených skutků je společensky škodlivější, není třeba vést dlouhé diskuze, a jak tento stav přispívá k vymahatelnosti práva v české kotlině je též zřejmé.

Jako perličku musím však uvést, že zákon č. 347/2009 Sb., který měl od 1. ledna 2011 novelizovat zákon č. 13/1997 Sb. a odstranit tento zcela nepřijatelný stav, byl též novelizován zákonem č. 406/2010 Sb., čímž byla jeho účinnost posunuta na 1. leden 2016. Nu, co dodat!

#### **4.14 Přestupky v zákoně č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.**

Zákon o spotřebních daních ve své části šesté zabývající se správními delikty rozeznává čtyři skupiny protiprávního jednání, které je označeno jako přestupek. V první řadě je to přestupek podle § 135 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., který postihuje nabytí tabákových výrobků na daňovém území České republiky, které nejsou značeny platnou tabákovou nálepkou. Za tento přestupek je možno uložit pokutu do 150 000,- Kč.

---

<sup>45</sup> § 13 odst. 1 PřesZ.

<sup>46</sup> cena ročního dálničního kupónu pro rok 2010 je 1200,- Kč.

Aby mohla být tato skutková podstata naplněna, musí být tabákové výrobky nabyty na daňovém území ČR, jež tvoří území České republiky. Nabude-li tedy fyzická osoba tabákové výrobky v zahraničí a jsou-li řádně dovezeny na daňové území ČR, nejedná se o přešupek. Pokud by však tato osoba dále zcizovala (úplatně či bezúplatně) dovezené tabákové výrobky na daňovém území ČR, a to i v případě, že tyto nemusí být značeny platnou tabákovou nálepkou v souladu se zákonem o spotřebních daních<sup>47</sup>, dopustil by se nabyvatel takových tabákových výrobků přešupku podle § 135 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb.

Další skutková podstata přešupku je uvedena v § 135c odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb. Objektem je v tomto případě zájem státu na omezení prodeje lihovin a tabákových výrobků na stanovených místech. Těmito místy jsou stánky, tržnice (tržiště) a místa, nesplňující technické a další požadavky, a které nejsou zkolaudovány k prodeji zboží nebo poskytování pohostinských služeb. Za tento přešupek je možno uložit pokutu do 1 000 000,- Kč. Už z výše možné pokuty je vidět zvýšený zájem státu na prodeji předmětných výrobků pouze v místech za tímto účelem určených. Vtělení této skutkové podstaty do zákona bylo důsledkem neudržitelného stavu prodeje lihovin a tabákových výrobků na a stáncích a tržnicích. Prodávané zboží bylo z velké části získáno nezákonným dovozem na daňové území ČR nebo bylo pokoutně vyrobeno v tuzemsku bez řádného odvedení spotřební daně. Rizika vyplývající z takového prodeje nebyla jen na straně fiskální, ale i na straně hygienické a zdravotní. Základem pro efektivní uplatnění uvedené skutkové podstaty byla precizní definice základních pojmů, což se v § 132 zákona č. 353/2003 Sb. v celku zdařilo.

Skutkové podstaty přešupků uvedených v § 135e odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 353/2003 Sb. souvisejí se značkováním a barvením vybraných minerálních olejů. Pokuta za tento přešupek hrozí do výše 50 000,- Kč. Důvodem značkování a barvení vybraných minerálních olejů

---

<sup>47</sup> § 114 odst. 7 zákona č. 353/2003 Sb.

je jejich správné zdanění nebo případné osvobození od daně. Jedná se o problematiku vysoce odbornou s nutností precizního zajištění důkazních prostředků.

Poslední skutkové podstaty přestupků nalezneme v § 135i odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 353/2003 Sb. Pojednání o těchto přestupcích by snad ani nemělo být součástí mé rigorózní práce, ale vzhledem k systému trestání přestupků v zákoně o spotřebních daních je zmíním. V § 135l odst. 4 zákona č. 353/2003 Sb. je určena příslušnost správních orgánů k projednání správních deliktů v tomto zákoně uvedených. Nevím, zda cíleným zásahem zákonodárců nebo pouhým opomenutím, nejsou skutkové podstaty dotčených přestupků v ustanoveních § 135l odst. 4 zákona č. 353/2003 Sb. vůbec uvedeny. Není tedy tímto zákonem stanovena příslušnost žádného ze správních orgánů uvedených v § 135k odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb. Musí tedy nastoupit obecná právní úprava přestupků, kde příslušným k projednání dotčených přestupků bude v souladu s § 53 odst. 2 PřesZ obecní úřad obce s rozšířenou působností. Osobně považuji tento exces za opětovný důkaz legislativního „zmetku“, protože lze jen stěží přijmout za pravděpodobné, že by u takto složité části správního trestání zákonodárce vědomě vyňal pouze dvě skutkové podstaty přestupků z příslušnosti specializovaných správních orgánů a stanovil jako příslušným k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností, který ovšem není v této problematice odborně vyškolen. Jak je potom asi kvalitní samotné řízení o tomto přestupku nechci domýšlet.

#### **4.15 Přestupky v zákoně č. 61/1997 Sb., o lihu.**

V zákoně o lihu jsou včleněny skutkové podstaty přestupků do ustanovení § 17 odst. 1 a 2. Jedná se o přestupky, které postihují protiprávní jednání spojené s výrobou, skladováním, užitím a denaturací lihu. Celní úřady se zejména na Moravě potýkají s případy přestupků podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 61/1967 Sb., když postihováno je vyrobení většího množství etanolu, než je stanoveno v § 4 odst. 6 zákona č. 61/1967 Sb.

Podle tohoto ustanovení je pěstitel<sup>48</sup> oprávněn dát si vyrobit v jednom výrobním období z vlastní dodané suroviny nejvýše 30 litrů etanolu zdaněného sazbou spotřební daně stanovené pro ovocné destiláty z pěstitelského pálení podle zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, a to i v případě, že se na vypěstování ovoce podílely osoby, které tvoří s pěstitelem domácnost<sup>49</sup>. Výrobním obdobím je doba od 1. července běžného roku do 30. června roku bezprostředně následujícího. Nepochopení či neznalost počítání výrobního období, které se neshoduje s běžným rokem, je hlavní příčinou naplnění této skutkové podstaty. Pěstitel si nechá vyrobit na podzim jednoho roku limitní množství etanolu a na jaře roku bezprostředně následujícího opět stejné množství v domnění, že 30 l etanolu se vztahuje na běžný rok, tedy od 1. ledna do 31. prosince.

Dalším častým jevem při snaze obejít limitní množství etanolu je rozdělení zakázky na výrobu etanolu v rámci pěstitelského pálení mezi více pěstitelských pálenic v různých částech České republiky. Zde je záměr pěstitele zřejmý, zamlžit celkové množství vyrobeného etanolu využitím výrobců v různých krajích republiky a tedy i spravovaných různými celními úřady. Avšak vzhledem k povinnosti provozovatelů pěstitelských pálenic vést přesné údaje o pěstitelích a vyrobeném množství etanolu, které jsou povinni odevzdávat příslušnému celnímu úřadu k centrálnímu zpracování, je tato snaha dopředu marná, o čemž se takový pěstitel záhy přesvědčí.

---

<sup>48</sup> Definici pěstitele uvádí § 2 odst. 1 písm. o) zákona č. 61/1997 Sb., když je jím fyzická osoba, která na vlastním pozemku nebo na pozemku, který je oprávněna užívat z jiného právního důvodu, vypěstovala ovoce, popřípadě její zaměstnanci, kteří ovoce obdrželi ve formě naturálního plnění.

<sup>49</sup> § 115 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

## **5. Jiné správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob**

### **5.1 Charakteristika**

Velmi významného postavení mezi správními delikty zastávají spolu s přestupky též jiné správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob. Správní delikty právnických osob se ve svém ryzím pojetí již v našem právním řádu vyskytují velmi zřídka a orgány Celní správy České republiky se s nimi nesebkávají. V dalším bude proto pojednáváno o jiných správních deliktech právnických osob a podnikajících osob fyzických, jenž bývají označovány jako správní delikty podnikatelů či smíšené správní delikty. U těchto deliktů není jednotlívým prvkem subjekt, tak jako je tomu u přestupků, ale činnost nebo postavení bez ohledu na to, jedná-li se o osobu fyzickou či právnickou.

Na důležitosti nabyly tyto delikty s rozvojem podnikání, kdy podnikatelské subjekty při své činnosti často jednaly protiprávně s daleko větším stupněm ohrožení či porušení veřejných zájmů a práv či zájmů a práv jednotlivců, než tomu bylo u nepodnikajících subjektů. Starší právní předpisy počítaly pouze s odpovědností osob právnických, ke které se u právních úprav novějších (novelizací) připojily i podnikající fyzické osoby s odpovědností zásadně shodnou pro obě uvedené skupiny.

Správní delikty podnikatelů jsou upraveny ve zvláštních právních předpisech, a tak jak je tomu, s výjimkou přestupků, u správních deliktů obecně, nenalezneme zde ani částečnou kodifikaci jejich právní úpravy. Skutkové podstaty jsou uvedeny ve zvláštních zákonech upravujících jednotlivé obory činnosti státní správy a jsou zpravidla doplněny o výčet možných sankcí, příslušnost správních orgánů k jejich projednání a lhůtami pro zánik trestnosti.

Samotné skutkové podstaty jsou upraveny výhradně zákonem. O přijatelné míře obecnosti skutkových podstat je pojednáváno v předchozí

části této práce. I přes otazníky, které visí nad jednotlivými přístupy k této otázce, je skutečností, že skutkové podstaty správních deliktů jsou konstruovány širěji a obecněji, než je tomu u skutkových podstat trestných činů. Je to důsledkem značného rozsahu právních povinností, které je nutno postihovat a snad i rychlým vývojem jednotlivých oblastí veřejné správy. Charakteristickým se stalo užívání blanketních a odkazovacích dispozic, demonstrativního výčtu možného protiprávního jednání a nadužívání velmi obecných skutkových podstat. Opačným pólem tvorby skutkových podstat správních deliktů je jejich dlouhosáhlé konstruování s detailním výčtem postihovaného protiprávního jednání.

Oba tyto extrémy nejsou, jak to již nejenom v právní praxi bývá, cestou nejsprávnější. Snaha o pokud možno přesné skutkové podstaty je podle všeho zcela namístě, ale je otázkou konkrétní právní úpravy, do jaké míry bude obecnost, či chceme-li konkrétnost, skutkové podstaty zvolena. Jde tedy o hledání vyváženosti mezi oběma proudy s cílem vytvořit pokud možno jednoznačnou a v praxi efektivně uplatnitelnou normu právní odpovědnosti.

## **5.2 Skutkové podstaty správních deliktů podnikatelů - jejich znaky**

Odpovědnost za správní delikt podnikatelů se uplatní za předpokladu, že předmětné jednání naplní jak obecné znaky správního deliktu, tedy protiprávnost, existence odpovědné osoby a trestnost dle zákona, tak též znaky konkrétní skutkové podstaty vyjádřené zvláštním zákonem. Obdobně s naukou práva trestního členíme znaky skutkové podstaty na znaky objektu, objektivní stránky, subjektu a subjektivní stránky.

Objektem těchto správních deliktů je v případě obecného objektu správný výkon veřejné správy, u druhového objektu je jimi zpravidla ta část výkonu veřejné správy, kterou upravuje zvláštní zákon obsahující jednotlivé skutkové podstaty a individuální objekt je charakterizován konkrétním zájmem, který je skutkovou podstatou chráněn a proti němuž by potencionální protiprávní jednání směřovalo. Správné stanovení

individuálního objektu je zásadní pro správnou kvalifikaci protiprávního jednání, a proto je jeho určení velmi významné, i když jeho znaky nebývají vždy zcela patrné. Vždy tedy záleží na rozboru příslušné skutkové podstaty správního deliktu.

Objektivní stránka je spatřována především v jednání, následku a příčinném vztahu mezi jednáním a následkem. Fakultativně lze za znaky objektivní stránky považovat místo a čas protiprávního jednání a jeho účinek. O jednání bylo v rámci této práce již pojednáváno. Za následek protiprávního jednání je považováno porušení nebo ohrožení hodnot a zájmů, jež jsou předmětem deliktu, a je výsledkem každého takového jednání. Následkem je ohrožení chráněných zájmů nebo častěji jejich porušení. Toto členění má význam především pro kvalifikaci deliktního jednání. Rozsah a závažnost následku jsou významnými kritérii pro výměr trestu.

Subjektem deliktu je fyzická či právnická osoba, která svým jednáním naplnila všechny znaky správního deliktu. Za osobu odpovědnou lze ale označit pouze osobu deliktně způsobilou. Je jim tedy pouze taková osoba, která je schopna být subjektem povinností, jež vzniknou v důsledku porušení povinností. Právní odpovědnost lze tedy vyvozovat pouze proti osobě, které takové postavení právo přiznává.

Právnická osoba se stává subjektem správního deliktu, pokud má ve smyslu norem správního práva způsobilost být samostatným nositelem práv a povinností ve sféře správního práva. Pojem právnické osoby není správním právem definován, vychází však z práva soukromého, a ve smyslu platné právní úpravy<sup>50</sup> se za právnické osoby považuje:

- sdružení fyzických nebo právnických osob (zejména obchodní společnosti, družstva, občanská sdružení, církve, politické strany či zájmová sdružení),
- účelové sdružení majetku (např. nadace a státní fondy),
- jednotky územní samosprávy (obce a kraje),

---

<sup>50</sup> § 18 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

- jiné subjekty, u kterých to stanoví zákon (zejména státní podniky, banky, pojišťovny a jiné státní organizace).

Způsobilost k protiprávnímu jednání právnické osoby (delikttní způsobilost) je odvozována od její existence. Vznik právnické osoby je vždy upraven zákonem. Zpravidla vznikají právnické osoby nabytím účinnosti jejich zápisu do obchodního nebo jiného zákonem stanoveného rejstříku, je však možný i přímý vznik ze zákona (vysoké školy) či jiný zákonem předjímaný způsob. Delikttně odpovědnou osobou může být jak osoba česká, tak právnická osoba zahraniční, která nabyla způsobilost podle jiného než českého práva.

V případě fyzických osob, jako subjektů správních deliktů podnikatelů, nestanoví zvláštní zákony pro jejich delikttní odpovědnost žádné podmínky. Vyjdeme-li však z toho, že protiprávní jednání je v tomto případě trestné podle norem správního práva, lze v obecné rovině užít ustanovení týkající se přestupků<sup>51</sup>.

Předmětné správní delikty jsou však koncipovány jako delikty osob, které jsou nadány určitým speciálním postavením nebo mají specifickou způsobilost. Jedná se především o podnikatele, provozovatele, skladovatele či dopravce, tedy o speciální subjekty, které svou delikttní odpovědnost odvozují právě od takového postavení. K obecným podmínkám odpovědnosti tak přistupují další, které stanoví zvláštní zákony pro jednotlivé subjekty. Podnikatelem může být tedy osoba splňující podmínky stanovené předpisy práva obchodního a občanského<sup>52</sup> a podnikání na základě zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, je možné až po splnění podmínek tímto zákonem stanovených, což platí zejména u živností vázaných. Zpravidla je splnění těchto podmínek osvědčeno vydání příslušného dokladu, jenž předmětné speciální postavení subjektu deliktu dokladuje (živnostenský list, koncese, zápis do obchodního rejstříku, licence apod.)

---

<sup>51</sup> § 5 PřesZ

<sup>52</sup> § 1 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, § 7 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Subjektivní stránka správních deliktů podnikatelů je tím znakem skutkové podstaty těchto deliktů, který je odděluje od jiných správních deliktů, typicky přestupků. Zavinění zde totiž není obligatorním znakem skutkové podstaty a k vyvození deliktní odpovědnosti zde postačuje samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností uložených či stanovených zvláštním správním předpisem. Odpovědnost právnických osob a fyzických osob podnikatelů je v těchto případech konstruována jako odpovědnost přísná, neboli objektivní. Vzhledem k povaze této odpovědnosti, označované též jako absolutní, hrozí možnost nepřiměřené tvrdosti a nespravedlnosti. Pro omezení tohoto nebezpečí obsahují moderní právní předpisy<sup>53</sup> (nebo předpisy nově novelizované) tzv. liberační důvody. Prokáže-li podnikající osoba naplnění těchto liberačních důvodů, zproští se odpovědnosti za vytýkaný správní delikt. Typicky formulované liberační důvody jsou vyjadřovány obecnou formulací „*právnická nebo podnikající fyzická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno po ní důvodně požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila*“.

Odlišný způsob formulace liberačních důvodů obsahuje zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve svém § 299 odst. 5, kde je uvedeno:

*Sankce nebude uložena*

*a) osobě, která učinila chybu v podaném celním prohlášení a prokázala, že učinila veškeré kroky potřebné k zajištění správných a přesných údajů, nebo*

*b) jestliže k porušení celních předpisů došlo v důsledku vyšší moci, nehody nebo jiných okolností, které nemohla dotčená osoba ovlivnit, a tyto skutečnosti byly celním orgánům prokázány.*

Jak je zřejmé, zákonodárce rozdělil liberační důvody do dvou skupin. První obsahuje tyto důvody pro osobu chybující v podaném

---

<sup>53</sup> např. zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních; zákon č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu; zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

celním prohlášení. Toto ustanovení je cíleno především na osoby nepřímých zástupců v celním řízení (čl. 5 nařízení Rady (EHS) č. 2913/93), kteří vystupují v celním řízení vlastním jménem na účet třetí osoby. Podávají tedy celní prohlášení jako deklaranti, mající odpovědnost za správnost a úplnost údajů v podaném celním prohlášení, avšak podklady a informace pro vyplnění údajů v patřičných kolonkách mohou získat výhradně od osob zastoupených, jimiž jsou zejména dovozci zboží. A právě tato závislost na správných, úplných a neskreslených údajích činí z nepřímých zástupců v celním řízení osoby, které nesou významné riziko možnosti porušení celních předpisů způsobem uvedeným v § 293 odst. 1 písm. b) CZ, a to i přes učinění veškerých kroků pro zajištění správných a úplných údajů. Proto lze tyto liberační důvody označit za smysluplné, vždy však za dodržení podmínek stanovených pro jejich aplikaci.

Druhá skupina liberačních důvodů poukazuje na právní události, jimiž odborné prameny<sup>54</sup> označují takové skutečnosti, které nespočívají na lidské vůli a jsou na ní nezávislé, nastávají tedy objektivně. Zvláštním případem události je tzv. vyšší moc (*vis maior*), jenž bývá definována jako vnější (přírodní) událost, která je i při vyvinutí veškeré péče nepředvídatelná a zároveň při vynaložení veškerého možného úsilí neodvratitelná. Tyto liberační důvody vycházejí z obecných liberačních důvodů a mají zde svou opodstatněnost.

Co však působí na textu § 299 odst. 5 největších potíží, je způsob, kterým se má naplnění liberačních důvodů projevit. Zákonodárce s takovým stavem spojuje povinnost neuložení sankce. V dosavadní rozhodovací praxi celních úřadů se takto formulovaný zánik odpovědnosti vykládal tak, že pokud byly naplněny podmínky pro aplikaci ustanovení § 299 odst. 5 CZ, celní úřad celní delikt projednal,

---

<sup>54</sup> KNAPOVÁ, Marta - ŠVESTKA, Jiří - DVOŘÁK, Jan a kolektiv. *Občanské právo hmotné 1. 4 akt. a dopl. vydání*. vyd. Praha: ASPI a.s., 2005, s. 170.

rozhodl o porušení celních předpisů konkrétní osobou, ale neuložil jí za toto porušení sankci.

Na tomto místě je vhodné položit si otázku, zda se v tomto případě vůbec jedná o zánik odpovědnosti, když je meritorním rozhodnutím rozhodnuto o porušení celních předpisů podnikající osoby. Na tuto osobu je, v případě nabytí právní moci takového rozhodnutí, třeba nahlížet jako na osobu, která porušila celní předpisy, což značně zasahuje do jejich práv. Objektivní odpovědnost se v tomto pojetí stává odpovědností absolutní.

Tak by bylo možné, že podnikatel zabývající se zastupováním osob v celním řízení, učiní v průběhu roku několik zcela nezaviněných chyb v podaných celních prohlášeních a přesto, že prokáže splnění podmínek uvedených v § 299 odst. 5 písm. a) CZ, rozhodne celní úřad opakovaně o porušení celních předpisů z jeho strany. Jaké důsledky bude mít pro tuto osobu takové označení v případě možného povolovacího řízení, kdy jednou z podmínek pro udělení povolení je bezúhonnost žadatele, je zřejmé. Za již zcela absurdní lze považovat povinnost osoby uhradit náklady řízení paušální částkou<sup>55</sup> v minimální výši 1 000,- Kč.

Z výše uvedeného je zjevné, že tento postup nelze považovat za právně konformní. Pokud tedy byly naplněny podmínky, za kterých nelze konkrétní osobě uložit sankci, je nezbytné takové řízení zastavit v souladu s § 66 odst. 2 SpŘ. K nutnosti zastavit správní řízení v případě nemožnosti uložit sankci za správní delikt se již vyjadřoval Nejvyšší správní soud v případě uplynutí subjektivní či objektivní lhůty k jejímu uložení<sup>56</sup>. Zde soud judikoval, že meritorně lze o věci rozhodnout pouze tehdy, pokud neuplynula lhůta k uložení sankce. Pokud se tedy zastaví řízení z důvodu uvedeného ve jmenovaném rozsudku, je nutno postupovat obdobně i v případech, kdy nelze uložit sankci pro splnění podmínek § 299 odst. 5 CZ. V opačném případě by došlo k porušení

---

<sup>55</sup> § 79 SpŘ ve spojení s § 6 Vyhlášky ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb.

<sup>56</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 27/2004-71 ze dne 21.7.2005, č. 694/2005 Sb. NSS.

zásady rovného zacházení a byl by zde dán důvod pro zrušení takového rozhodnutí v odvolacím řízení. De lege ferenda považují za nezbytné upravit liberační důvody uvedené v § 299 odst. 5 CZ tak, aby při jejich naplnění došlo skutečně k zániku odpovědnosti a byl tak naplněn účel liberace. Navrhovaná novela CZ schválená<sup>57</sup> Vládou České republiky s takovou změnou počítá.

### 5.3 Protiprávnost a okolnosti, které ji vylučují

Protiprávnost je jedním ze znaků správního deliktu podnikatelů. Spočívá v takovém jednání, které je v rozporu s právem, porušuje povinnost vyplývající ze zákona či uloženou na jeho základě. Zákonné povinnosti, jež mají být porušeny, obsahují zvláštní právní předpisy a nalezneme je v ustanoveních zákonů upravujících jednotlivé oblasti veřejné správy. Od činu protiprávního je však třeba odlišit jednání, které se svými rysy podobá správnímu deliktu, ale pro absenci protiprávnosti vylučující protiprávnost. I když nejsou podmínky vylučující protiprávnost u správních deliktů podnikatelů speciálně definovány, je nezbytné k nim vždy přihlížet. Protiprávnost se zkoumá vzhledem k celému právnímu řádu. Je tedy vyloučeno, aby jednání označené za dovolené v právu trestním či občanském, bylo v právu správním posouzeno za protiprávní. Nejvyšší správní soud již tuto otázku posuzovala jednoznačně potvrdil uvedený názor<sup>58</sup>.

O jednotlivých okolnostech vylučující protiprávnost je pojednáváno v části věnované přestupkům. V případě fyzických osob podnikatelů

---

<sup>57</sup> Usnesení Vlády České republiky č. 705 ze dne 6. října 2010, přístupno z [www: http:// kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs?Open&2010&10-06](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2010&10-06). 13.4.2011.

<sup>58</sup> Trestnost (odpovědnost) správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto např. vyloučen souběh správních deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučující protiprávnost jednání naplňující formální znaky deliktu (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 17/2007-135 ze dne 31.5.2007, č. 1338/2007 Sb. NSS).

přichází v úvahu všechny tyto okolnosti, avšak u právnických osob jsou některé již z povahy věci vyloučeny (např. oprávněné použití zbraně).

#### **5.4 Zánik odpovědnosti**

Na rozdíl od právní úpravy přestupků lze v případě správních deliktů podnikatelů brát v úvahu jako důvody pro zánik odpovědnosti

- zánik odpovědné osoby (smrt osoby fyzické),
- uplynutí doby.

Zánik (smrt) odpovědné osoby není důvodem zániku odpovědnosti, který by byl upraven přímo v předpisech správního práva trestního. Vychází se zde z pravidla, že sankce za správní delikt může být uložena pouze pachateli, který svým jednáním naplnil všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu a jemuž bylo jeho spáchání v řádném řízení prokázáno. Vzhledem k tomu, že nikomu nelze přičítat následky za protiprávní jednání, která sám nespáchal, zánikem (smrtí) odpovědné osoby není možný přechod odpovědnosti na právní nástupce odpovědné osoby. V případě zániku právnické osoby v průběhu řízení o správním deliktu není možné uložit pokutu jejímu právnímu nástupci, a to ani za předpokladu, že přejal veškerá práva a povinnosti již v okamžiku zániku svého právního předchůdce.

Uplynutím doby (lhůty) zaniká odpovědnost správních deliktů podnikatelů, a to za podmínek stanovených ve zvláštních právních předpisech. Tyto lhůty jsou lhůtami propadnými a jejich běh je odvozován od přirozeného běhu času. Nelze se tedy opírat o předpisy upravující běh procesních lhůt. Svou povahou se jedná o hmotněprávní prekluzi lhůt pro postih za správní delikt. Omezení možnosti postihnout protiprávní jednání stanovením propadných lhůt má své jak materiální tak procesní odůvodnění. Z hlediska materiálního lze účelu sankce dosáhnout jen jejím včasným uložením, sankce uložená po uplynutí dlouhé doby ztrácí funkci individuální i generální prevence. Z procesního hlediska je uplynutím značné doby od spáchání správního deliktu oslabena síla i spolehlivost důkazních prostředků.

Způsob vyjádření zániku odpovědnosti uplynutím doby bývá v právních předpisech různý. V první řadě se jedná o stanovení lhůty k uložení pokuty za správní delikt. Je-li stanovena taková lhůta, musí být vždy rozhodnutí o uložení pokuty ve stanovené lhůtě pravomocné, což může v některých případech působit těžkosti. V druhé řadě je stanovena lhůta pro zahájení správního řízení o správním deliktu. Zde je výhodou správního orgánu, že pokud zahájí řízení ve stanovené lhůtě, není již dále vázán, až na lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené v § 71 SpŘ, dalšími propadnými lhůtami. Moderní právní předpisy proto kombinují obě varianty stanovení lhůt pro zánik odpovědnosti. Lhůty jsou zpravidla stanoveny jako subjektivní, tedy běží ode dne, kdy se příslušný správní orgán o porušení právní povinnosti dozvěděl a objektivní, běžící ode dne, kdy k protiprávnímu jednání došlo, kdy bylo dokonáno.

Jako důvod zániku odpovědnosti správních deliktů podnikatelů nezná platná právní úprava udělení amnestie a ani účinnou lítost. Z hlediska procesního je povinností správního orgánu, při naplnění podmínek zániku odpovědnosti, takové správní řízení zastavit.

## **5.5 Sankce**

Sankce je právním následkem správního deliktu podnikatelů. Aby účinně zabezpečily ochranu zájmů a hodnot společnosti i jednotlivců, musí být druhy a výše sankcí stanoveny tak, aby odpovídaly charakteru a závažnosti protiprávního jednání, braly ohled na majetkové a jiné výhody, které pachatel správním deliktem nabyt a další relevantní okolnosti. Sankcemi ukládanými za správní delikty podnikatelů jsou téměř výlučně peněžité tresty - pokuty. Zvláštní zákony<sup>59</sup> však mohou tuto sankci doplnit o další druhy jako je propadnutí věci, zákaz činnosti či odnětí osvědčení. Výše pokuty bývá stanovena různými způsoby. Je to jednak stanovení maximální horní hranice pokuty (nejčastější případ), minimální dolní hranice pokuty nebo kombinací obou těchto hranic.

---

<sup>59</sup> např. zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, v § 299 odst. 1.

V některých případech je možné alternativní stanovení výše pokuty v závislosti na specifických kritériích stanovených zvláštním zákonem (např. výše obratu, ceně zboží či minimální mzdy).

Při ukládání sankcí správní orgán posuzuje všechny okolnosti spáchaného deliktu, možnosti nápravy u odpovědné osoby či zajištění ochrany společenských zájmů. V zákonech upravujících správní delikty bývají často výslovně uvedena hlediska, ke kterým je nutno při ukládání sankce přihlédnout. Jedná se především o závažnost deliktu, dobu jeho trvání, okolnosti jeho spáchání, rozsah a charakter způsobených následků apod. Z rozsudků<sup>60</sup> Nejvyššího správního soudu vyplývá závěr, že pro posouzení, zda rozhodnutí nevybočilo z hledisek a mezí stanovených zákonem nepostačuje zdůvodnění, že stanovená výše sankce je v rozpětí, které zákon připouští, ale musí být zvážena všechna kritéria stanovená zákonem, opatřeny potřebné důkazy, vyvozena náležitá skutková a právní zjištění a teprve na tomto základě, za použití správního uvážení, rozhodnuto.

Stanovení výše ukládané pokuty se uskutečňuje v limitech daných správním uvážením. Jde o tzv. diskreční oprávnění správního orgánu udělit sankci v rozmezí stanoveném příslušným právním předpisem. Neobsahuje-li zákon taxativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán při stanovení pokuty povinen přihlédnout, nýbrž pouze výčet příkladný, kdy z možných a v úvahu přicházejících hledisek zmiňuje alespoň některá, pak takováto právní úprava váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí zabývat vždy. Tyto hlediska však nejsou hledisky jedinými, když vedle toho se správnímu orgánu ponechává na úvaze, zda přihlédne ještě k hlediskům dalším, v zákoně přímo neuvedeným, leč pro projednávaný případ významným. Nevyjádřili se správní orgán k otázce výše pokuty v odůvodnění svého rozhodnutí

---

<sup>60</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 A 154/2002-51 ze dne 31.3.2004, č. 773/2006 Sb. NSS; Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 5/2005-53 ze dne 29.6.2005, č. 1062/2007 Sb. NSS.

zákonem požadovaným způsobem, jde o pochybení, mající za následek zrušení žalobou napadeného rozhodnutí<sup>61</sup>.

Při ukládání sankce je třeba dbát též její přiměřenosti z hlediska jejího účelu. Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že správní orgán se musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v příslušném právním předpisu. Individualizace sankce vyjadřuje, že druh, kombinace, a intenzita sankcí musí být v konkrétním případě stanoveny tak, aby odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem případu<sup>62</sup>. Je v souladu se zásadou individualizace trestu, která se uplatňuje i ve správním trestání, aby správní orgán přihlížel při stanovení výše sankce k materiální stránce protiprávního jednání, tedy k jeho závažnosti, což je pojem obdobný pojmu společenská nebezpečnost (škodlivost) v trestním právu<sup>63</sup>. Nerespektování zvláště těchto podmínek pro uložení příslušné sankce a zejména neuvedení konkrétních důvodů, které vedly dotčený celní úřad k vyměření pokuty v té či oné výši, býval častým důvodem pro zrušení rozhodnutí o správním deliktu podnikatelů. Stávalo se tak v jistém rozporu s odůvodněním protiprávnosti samotného skutku, které bývalo precizováno a řádně doloženo důkazy, ale odůvodnění uložení právě takové výše pokuty již mnohdy obsahovalo stěží udržitelné klišé typu „ ... celní úřad se proto domnívá, že výše pokuty, stanovená při dolní hranici možné sazby, splní účel sledovaný zákonem“. Je ale s podivem, že v případě odvolání proti takovému rozhodnutí již zpravidla celník, který rozhodnutí vypracoval, odůvodnil v předkládací zprávě zasílané druhoinstančnímu orgánu úvahy vedoucí ho k uložení předmětné pokuty velmi důkladně.

Závěrem této části věnované sankcím ukládaným za správní delikty podnikatelů je vhodné zmínit se o právním nástupnictví při správním

---

<sup>61</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 77/99-41 ze dne 27.12.2001.

<sup>62</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 57 Ca 49/2006 ze dne 12.4.2007.

<sup>63</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 Ca 47/2005 ze dne 19.4.2006.

trestání. Odborná diskuze se vede zejména o teorii, kdy správní orgán uloží určité právní osobě pokutu za protiprávní jednání, tento subjekt právně zanikne bez likvidace (typicky fúzí s jiným subjektem) a na jeho právního nástupce rovněž přechází povinnost k zaplacení pokuty. To vše je akcentováno stavem, kdy původní subjekt fakticky nezanikl a mezi ním a novým právním subjektem existuje ekonomické, personální či strukturální propojení. Dosavadní přístup k posuzované problematice spočívá v obecně pojímaném principu, že k přechodu práv a povinností ve veřejném právu může dojít jen v těch případech, kdy to zákon výslovně umožňuje.

Otázkou nástupnictví z hlediska sankční (veřejnoprávní) odpovědnosti se zabývala i některá soudní rozhodnutí. Jedná se zejména o rozhodnutí Vrchního soudu v Praze,<sup>64</sup> kde je uvedeno, že „*jestliže po podaném odvolání v řízení o uložení pokuty za správní delikt zanikl právní subjekt, s nímž bylo řízení vedeno, lze rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí prvního stupně doručit universálnímu sukcesoru, který nastoupil do práv v okamžiku zániku předchůdce existujících, tedy i do procesních práv plynoucích u jeho účastenství v řízení. Takové doručení má za následek vznik formální právní moci rozhodnutí, nikoli však to, že právnímu nástupci vznikají hmotněprávní povinnosti (materiální právní moc), např. povinnost zaplatit pokutu, které tu v době přechodu práv nebyly*“. Dalším rozhodnutím Vrchní soud v Praze<sup>65</sup> znovu potvrdil, že „*rozhodnutí o pokutě za správní delikt je rozhodnutím konstitutivního charakteru; povinnost pokutu platit vzniká ex nunc právní mocí rozhodnutí, kterým se pokuta ukládá. Zanikne-li v průběhu řízení právní osoba, se kterou bylo řízení o uložení pokuty za správní delikt vedeno, nelze pokutu uložit jejímu právnímu nástupci, a to i kdyby přejímal všechna práva a povinnosti v okamžiku zániku svého právního předchůdce existující*“.

---

<sup>64</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 15/1994 ze dne 17.2.1995.

<sup>65</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 103/1994 ze dne 30.4.1996.

Nové světlo do ustálené rozhodovací praxe přece jen vneslo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>66</sup>. Zde projednával soud věc spadající sice do oblasti soutěžního práva a rozhodování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ale závěry v předmětném rozsudku učiněné jednoznačně ukazují cestu, kterou se bude tento soud v případech veřejnoprávního postihu právního nástupce ubírat. Na jedné straně soud setrvává na stanovisku, že při řízení o správních deliktech platí zásada odpovědnosti výhradně toho, kdo se dopustil deliktního jednání. Na straně druhé však připouští v některých případech možnost postihu právního nástupce zaniknuvšího subjektu, avšak pouze za velmi omezených podmínek. Touto podmínkou je porušení základního právního principu - zákazu zneužití práva. Za zneužití práva je považována situace, kdy někdo vykonává své subjektivní právo k neodůvodněné újmě společnosti nebo někoho jiného; představuje výjimku z obecného pravidla o dovolenosti výkonu práva. Výkon práva, který je vlastně jeho zneužitím, nemůže užívat právní ochrany. Soud považuje za nemožné, aby byť dovoleným jednáním subjektu v oblasti práva soukromého, bylo zamezeno jeho sankčnímu postihu v rámci práva veřejného. Důkazní břemeno však vždy ponese správní orgán a ten musí zneužití práva prokázat, chce-li za správní delikt postihnout právního nástupce odpovědné osoby.

## **5.6 Jiné správní delikty upravené zvláštními právními předpisy**

Obdobně, jak již bylo uvedeno v části mé práce týkající se přestupků upravených zvláštními právními předpisy, je i jiných správních deliktů záběr orgánů celní správy širší a není omezen pouze delikty celními upravenými zákonem č. 13/1993 Sb., celní zákon. Vyjma celních deliktů jsou orgány celní správy příslušné k projednávání jiných správních deliktů zejména v případech:

---

<sup>66</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Afs 56/2007-400 ze dne 27.2.2008, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

- zákona č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících zákonů
- zákona č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušující některá práva duševního vlastnictví,
- zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích,
- zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních,
- zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých zákonů,
- zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití,
- zákona č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování,
- zákona č. 61/1997 Sb., o lihu,
- zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu
- zákona č. 254/2004 Sb. o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

V případě jiných správních deliktů, které jsou příslušné k projednání před orgány celní správy, nelze než opět zopakovat velký rozsah dotčených protiprávních jednání. Proto se budu, stejně jako u přestupků, zabývat jen těmi vybranými právními předpisy, které tvoří největší podíl v rozhodovací praxi.

## **5.7 Celní delikty v zákoně č. 13/1993 Sb., celní zákon.**

Celní delikty jsou upraveny v § 298 a násl. CZ. Obdobně jako u celních přestupků je v případě definice celního deliktu odkázáno na ustanovení § 293 CZ, a celním deliktem je tedy ohrožení nebo porušení zájmu společnosti způsobem uvedeným v § 293 CZ, kterého se dopustí právnická osoba. Pro účely správního trestání se dle § 298 odst. 2 CZ za právnickou osobu považuje i fyzická osoba – podnikatel. Označení správních deliktů upravených CZ jako celní přestupky a celní delikty

není z hlediska základního členění deliktů na delikty správní a soudní příliš šťastné. U celních přestupků je situace jasná, ale celním deliktem lze v obecnosti označit jak delikt správní, tak delikt soudní. Zvláště když ohrožení nebo porušení zájmu společnosti některým ze způsobů uvedených v § 293 CZ je možné kvalifikovat i jako trestný čin i jako správní delikt. Jediným nezpochybnitelným rozdílem je zde subjekt, protože u trestných činů je podle platné právní úpravy pachatelem pouze osoba fyzická a u celních deliktů je jím osoba právnická. Odborná literatura nalézá i další nuance použitelné pro rozdělení soudních a správních deliktů<sup>67</sup>, které však nejsou přijímány jednohlasně. Pokud budeme brát v úvahu připravovanou kodifikaci trestní odpovědnosti právnických osob, bude hranice mezi oběma druhy deliktů ještě mizivější.

Za celní delikt je možno uložit sankci pokuty a/nebo propadnutí zboží. Pokutu lze uložit do výše 4 000 000,- Kč v případě skutkových podstat § 293 odst. 1 písm. a) až f) CZ a do výše 250 000,- Kč v případě skutkových podstat § 293 odst. 1 písm. g) až l) CZ.

Ustanovení Hlavy čtrnácté CZ pojednávající o celních přestupcích a celních deliktech doznala od svého původního schválení v roce 1993 řadu změn, ale samotná konstrukce § 293 CZ zůstala zachována. Po vstupu České republiky do Evropské unie však nastala potřeba provedení změn, které by odrážely rozdílné postavení České republiky v jednotném celním území Evropské unie. Důkaz, že je rekodifikace správního trestání v tak specifické oblasti státní správy, jako je celnictví, proces nadmíru složitý, přináší připravovaná novela zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon. I když není celý proces novelizace ukončen, předložené návrhy ukazují směr, kterým se tvůrci novely zákona hodlají ubírat. Pro snadnější srovnání je uveden platný text § 293 odst. 1 celního zákona:

*Celní předpisy poruší ten, kdo*

*a) nezákonně doveze nebo vyveze zboží,*

*b) uvede nesprávně údaje o zboží podléhajícím dohledu celních orgánů,*

---

<sup>67</sup> MATES, Pavel a kol.: *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 23 - 28.

- c) způsobí, že mu bylo příslušným celním orgánem uděleno povolení na základě nepravých, pozměněných nebo padělaných dokladů nebo nesprávných nebo nepravdivých údajů,
- d) způsobí, že mu bylo zboží propuštěno na základě nepravých, pozměněných nebo padělaných dokladů nebo nesprávných nebo nepravdivých údajů,
- e) nedodrží podmínky stanovené pro zboží
  1. propuštěné do režimu s podmíněným osvobozením,
  2. propuštěné do režimu vývozu,
  3. propuštěné do volného oběhu s osvobozením od dovozního cla v důsledku jeho konečného použití nebo se sníženou celní sazbou,
  4. zajištěné k projednání celního přestupku nebo celního deliktu,
  5. dočasně uskladněné,
  6. umístěné ve svobodném celním pásmu nebo ve svobodném celním skladu, nebo
  7. pro které bylo zřízeno zástavní právo,
- f) nezákonně odejme zboží dohledu celních orgánů nebo se tohoto odnětí zúčastní,
- g) padělá doklady o dováženém a vyváženém zboží nebo zboží v tranzitu,
- h) přechovává zboží uniklé dohledu celních orgánů,
- i) poruší celní závěry,
- j) uvede nesprávné nebo nepravdivé údaje v žádosti předložené celnímu orgánu anebo předloží s touto žádostí nepravé, pozměněné nebo padělané doklady nebo jiné písemnosti,
- k) uvede nesprávné údaje v žádosti o osvědčení původu zboží nebo sám osvědčí původ zboží v rozporu s mezinárodní smlouvou,
- l) neuposlechne výzvy celního orgánu nebo celníka nebo jinak jim brání při výkonu jejich činnosti.

Navrhovaný text § 294 (§ 293 upravuje přestupky) vychází se znění novely celního zákona, který byl schválen Usnesením vlády České republiky č. 705 ze dne 6. října 2010. Text § 294 odst. 1 navržený k přijetí zní:

- Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že*
- a) doveze, vyveze nebo přepraví zboží v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti celnictví,
  - b) předloží celnímu orgánu nepravý, pozměněný nebo padělaný doklad v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti celnictví,
  - c) poruší některou z povinností stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti celnictví pro propuštění zboží do režimu nebo pro nakládání se zbožím,
    1. propuštěným do režimu s podmíněným osvobozením od cla,

2. *propuštěným do režimu vývozu,*
  3. *propuštěným do režimu volného oběhu se zvýhodněným sazebním zacházením z důvodu jeho zvláštního použití,*
  4. *zajištěným k projednání správního deliktu,*
  5. *dočasně uskladněným,*
  6. *umístěným ve svobodném pásmu nebo ve svobodném skladu,*
  7. *pro které bylo zřízeno zástavní právo,*
  8. *propuštěným do režimu tranzitu,*
  9. *vstupujícím na celní území Společenství, vystupujícím z celního území Společenství nebo předkládaným k celnímu řízení,*
- d) *poruší některou z povinností stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti celnictví pro propuštění zboží do navrhovaného režimu za použití zjednodušených postupů,*
- e) *poskytne celnímu orgánu nesprávně údaj nebo doklad důležitý pro jeho rozhodnutí nebo pro jiné použití celních předpisů v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti celnictví,*
- f) *uvede nesprávné údaje v žádosti o osvědčení o původu zboží nebo sám osvědčí původ zboží v rozporu s mezinárodní smlouvou v oblasti sazebních opatření,*
- g) *odejme zboží celnímu dohledu v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti celnictví,*
- h) *jako osoba, která je podle přímo použitelného předpisu Evropské unie odpovědná za poskytování informací o obchodu se zbožím mezi členskými státy Evropské unie a Českou republikou, nesdělí celnímu úřadu údaje podle § 319 odst. 4,*
- i) *vědomě přechovává zboží, jehož dovozem nebo tranzitem byl spáchán správní delikt, nebo*
- j) *v rozporu s § 48 odst. 8 poruší celní závěru.*

Po srovnání obou právních textů je zřejmé, že navrhovaná právní úprava inklinuje k větší obecnosti skutkových podstat, což je zapříčiněno především užitím odkazu na přímo použitelné předpisy Evropské unie v oblasti celnictví. Za tyto právní předpisy novela považuje Nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, Nařízení Rady (EHS) č. 1186/2009, Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 638/2004 a Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87. Též protiprávní jednání uvedené v dispozici skutkových podstat připravované novely je charakteristické značnou obecností. Zejména ustanovení skutkové podstaty § 294 odst. 1 písm. a) navrhované právní úpravy má postihovat dovoz, vývoz a přepravu zboží v rozporu s přímo použitelným předpisem

Evropské unie v oblasti celnictví, ale již dále není vyložen pojem dovoz, vývoz či přeprava. To za současné absence legálních definic těchto pojmů ve zmíněných přímo účinných právních předpisech Evropské unie vytváří prostor pro bezbřehé sankcionování značného počtu jednání, jež by mohlo být v rozporu s těmito předpisy.

Dalším příkladem nešťastné formulace skutkové podstaty je ustanovení § 294 odst. 1 písm. c) navrhované právní úpravy. Správním deliktem je zde mimo jiné též porušení některé z povinností stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti celnictví pro propuštění zboží do režimu. Propuštění zboží do režimu volný oběh zahrnuje krom jiného též vybrání cla a poplatků dlužných ze zákona - čl. 79 Nařízení Rady (EHS) 2913/92. Řádně sdělené částky cla musí dlužník zaplatit ve stanovených lhůtách stanovených v čl. 222 Nařízení Rady (EHS) 2913/92. Přijmeme-li na základě výše uvedených ustanovení jako jednu s povinností pro propuštění do režimu volný oběh též výběr cla, a za výběr cla považujeme jeho zaplacení v souladu se závazně stanovenými podmínkami, je možno nezaplacení částky cla ve stanovené lhůtě považovat za porušení stanovené právní povinnosti a naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 294 odst. 1 písm. c) navrhované novely zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon.

Tímto však opětovně konstruujeme platební delikt, nebo chceme-li delikt proti platební kázni, který byl v minulosti zcela oprávněně vyňat z kategorie hmotněprávních deliktů a koncipován jako samostatný delikt ze specificky vyjádřenou odpovědností, spočívající zejména v penalizaci či úročení pozdě zaplacené částky cla, daně či obdobné dávky.

Zvláštní okolností, která umocňuje obavy z takto formulovaných skutkových podstat, je množství práv a povinností uvedených v dotčených předpisech Evropské unie, úroveň překladu z originálu do jazyka českého a celkový způsob kodifikace nařízeních Rady a Komise EHS, který trpí už způsobem členění na články, odstavce, pododstavce, odrážky, pododrážky, body a jednotlivé věty jistou menší srozumitelností. Při výkladu některých ustanovení těchto předpisů se lze

jen stěží spokojit s jejich českým překladem a za nezbytnou je považována komparace s texty v angličtině, němčině, slovenštině či polštině.

Za stěžejní podmínku správné aplikace příslušné skutkové podstaty je však nutno považovat přesné uvedení protiprávního jednání spolu s konkrétním ustanovením přímo použitelného předpisu Evropské unie v oblasti celnictví, se kterým je toto jednání v rozporu. To však nebude, již z příčin výše uvedených, úkol jednoduchý. Naprosto nezbytné proto bude vytvoření kvalitního služebního předpisu, který identifikuje právní povinnosti, jejichž porušením bude naplněna ta či ona skutková podstata.

## **5.8 Jiné správní delikty v zákoně č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu**

Zákon o povinném značení lihu je právním předpisem, jehož účelem je zejména zamezit nelegální výrobě lihu a zajistit, aby výroba, dovoz, prodej, skladování, distribuce a vývoz lihu probíhal v souladu s platnými právními předpisy, zejména s předpisy, které upravují nakládání s lihem a spotřební daně, a tím zamezit daňovým a celním únikům. Smyslem právní úpravy je zavedení povinnosti značit každé spotřebitelské balení lihu, které je určeno pro tuzemský trh, kontrolní páskou, a to takovým způsobem, aby při otevření spotřebitelského balení došlo ke znehodnocení této pásky<sup>68</sup>.

Správní delikty právnických nebo podnikajících fyzických osob jsou uvedeny v § 19 zákona č. 676/2004 Sb. a dají se rozdělit do tří skupin. V první řadě (§19 odst. 1 zákona č. 676/2004 Sb.) se jedná o jiné správní delikty, které se zabývají neoprávněným nakládáním s neznačeným lihem, nakládáním s padělkami kontrolních pásek a vývozem lihu značeným kontrolní páskou. Druhou skupinu (§ 19 odst. 2 zákona č. 676/2004 Sb.)

---

<sup>68</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o povinném značení lihu a o změně zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Přístupno z <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=637>, 23.6.2011.

tvoří jiné správní delikty, které mají společný speciální subjekt jiného správního deliktu, a to výrobce, dovozce nebo provozovatele daňového skladu. Individuálním objektem deliktu je zde neznačení lihu kontrolní páskou nebo značení nesprávné a registrační povinnost subjektů uvedených v § 3 odst. 2 zákona č. 676/2004 Sb. Poslední skupina jiných správních deliktů (§ 19 odst. 3 zákona č. 676/2004 Sb.) je opět charakteristická speciálním subjektem, kterým je držitel, tedy registrovaná osoba, která odebrala kontrolní pásky. Objektem je nakládání, evidence a manipulace s kontrolními páskami.

Za jiné správní delikty uvedené v § 19 zákona č. 676/2004 Sb. se uloží pokuta do 5 000 000,- Kč nebo propadnutí věci, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a) nebo b), odstavce 2 písm. a) nebo odstavce 3 písm. b), 1 000 000 Kč nebo propadnutí věci, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c), odstavce 2 písm. c) nebo odstavce 3 písm. a), c), d) nebo h) nebo 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 2 písm. b) nebo odstavce 3 písm. e), f) nebo g) zákona č. 676/2004 Sb. Zvláštností zákona je povinná sankce propadnutí věci v případech, že by ji bylo možno udělit a předmětnou věcí je neznačený líh nebo kontrolní pásky včetně padělků.

Jak bylo již uvedeno, je zákon o povinném značení lihu koncipován jako nástroj omezující celní a daňové úniky. Zákonodárce snad ve snaze zvýšit tuto ochranu novelizoval zákon o povinném značení lihu zákonem č. 59/2010 Sb. (část druhá). Nejedná se o novelu nikterak rozsáhlou, jevící se jako technická změna tohoto zákona. Bohužel, je její vstoupení v účinnost spojeno s rozbouráním základní ideje celého zákona.

Pro pochopení uvedeného problému je nutno osvětlit podstatu sporné části novely. Bod 5 části druhé zákona č. 59/2010 Sb. zní:

5. V § 2 písm. s) se za bod 5 doplňuje bod 6, který zní:

„6. který není ve spotřebitelském balení s výjimkou lihu uvedeného v § 4.“

Po novele tedy zní celý § 2 písm. s) bod 6 zákona č. 676/2004 Sb. následovně: *„Pro účely tohoto zákona se rozumí neznačeným lihem líh,*

*který není ve spotřebitelském balení s výjimkou lihu uvedeného v § 4“.* Použijeme-li v textu legislativní zkratku „líh“ uvedenou v § 2 písm. a) zákona č. 676/2004 Sb., kde se lihem rozumí nedenaturovaný etanol uvedený pod kódem kombinované nomenklatury 2207 a výrobky uvedené pod kódem kombinované nomenklatury 2208, pokud celkový obsah etanolu v těchto výrobcích činí nejméně 15 % objemových nebo více, ve spotřebitelském balení, dostaneme text § 2 písm s) bod 6 dotčeného zákona ve stavu: *„Pro účely tohoto zákona se rozumí neznačeným lihem nedenaturovaný etanol uvedený pod kódem kombinované nomenklatury 2207 a výrobky uvedené pod kódem kombinované nomenklatury 2208, pokud celkový obsah etanolu v těchto výrobcích činí nejméně 15 % objemových nebo více, ve spotřebitelském balení, který není ve spotřebitelském balení s výjimkou lihu uvedeného v § 4“. Výsledným sdělením tohoto ustanovení tedy po nezbytném zkrácení je, že neznačený líh je nedenaturovaný etanol ve spotřebitelském balení, který není ve spotřebitelském balení!*

Jak vyložit toto ustanovení a jak jej správně aplikovat v praxi je zjevný oříšek. Jazykový výklad nám situaci neulehčí a tak nezbude než zaměřit se na smysl a účel právní normy. Smyslem zákona jsem se již zabýval výše, ale dopad ustanovení § 2 písm. s) zákona č. 676/2004 Sb. je dalekosáhlejší, než z textu právního předpisu vyplývá. Zákon č. 676/2004 Sb. ukládá povinnost značení lihu ve spotřebitelském balení vyrobeného nebo dovezeného na daňové území ČR. Spotřebitelským balením jsou § 2 písm. c) zákona č. 676/2004 Sb. označeny nádoby nebo jiné obaly o objemu do 6 l včetně opatřené etiketou výrobce, dovozce nebo provozovatele daňového skladu, který nabyl líh v režimu podmíněného osvobození od daně podle zákona o spotřebních daních, nebo prodejce, a určené pro prodej lihu konečnému spotřebiteli na daňovém území České republiky. Pokud je tedy jiným správním deliktem uvedeným v § 19 odst. 1 písm. a) zákona č. 676/2004 Sb. neoprávněné nakládání (prodej, doprava, skladování, distribuce, přeprava, převzetí, držení, dovoz nebo vývoz) s neznačeným lihem, je tedy nutno jako

protiprávní posuzovat veškeré nakládání s lihem v nádobách převyšující objem 6 litrů a to i za předpokladu, že byl řádně zdaněn.

Tady ale musíme narazit na již uvedený smysl a účel právní normy. Smyslem zákona č. 676/2004 Sb. přeci není a nemůže být omezení obchodu a dalších aktivit s lihem na daňovém území ČR v nádobách nad 6 litrů. Co by přineslo striktní dodržování takové právní normy v praxi velkých průmyslových podniků, které používají při své činnosti lih, je zjevné. Na základě výše uvedených skutečností se domnívám, že aplikovatelnost této právní normy je v tuto chvíli stěží uskutečnitelná, snad i nemožná.

### **5.9 Jiné správní delikty v zákoně č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušující některá práva duševního vlastnictví**

Jak již z názvu právního předpisu vyplývá, je zákon č. 191/1999 Sb. koncipován jako nástroj ochrany práv duševního vlastnictví, kterou vykonávají orgány celní správy při dovozu, vývozu a zpětném vývozu zboží. Stanoví opatření vůči osobám, které vlastní, drží, skladují nebo prodávají zboží, kterým jsou na celním území Evropské unie porušena práva k duševnímu vlastnictví včetně podmínek, za kterých je celní úřad oprávněn projednávat přestupky a správní delikty při porušení tohoto zákona. Zákon č. 191/1999 Sb. je národním předpisem pro adaptaci přímo závazných předpisů Evropských společenství<sup>69</sup>.

V § 23 písm. a), b), c), d) a e) zákona č. 191/1999 Sb. jsou uvedeny skutkové podstaty jiných správních deliktů, kterých se mohou právnické nebo fyzické osoby – podnikatelé dopustit při nerespektování

---

<sup>69</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1383/2003 ze dne 22. července 2003 o přijímání opatření celních orgánů proti zboží podezřelému z porušení určitých práv duševního vlastnictví a o opatřeních, která mají být přijata proti zboží, o kterém bylo zjištěno, že tato práva porušilo.  
Nařízení Komise (ES) č. 1891/2004 ze dne 21. října 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1383/2003 o zásahu celních orgánů proti zboží podezřelému z porušení práv k duševnímu vlastnictví a o opatřeních, která mají být přijata vůči zboží, o kterém bylo zjištěno, že tato práva porušilo.

stanovených pravidel. Jako protiprávní je označeno zejména podání celního prohlášení do vybraných celních režimů a jiných celně-schválených určení na zboží porušující práva k duševnímu vlastnictví, přeprava na celní území Společenství (Evropské unie) a další nakládání se zbožím porušující práva k duševnímu vlastnictví a nesplnění podmínek pro propadlé či zabrané zboží předané žadateli bezúplatně pro humanitární potřeby.

Za jiné správní delikty uvedené v § 23 písm. a), b) a e) zákona č. 191/1999 Sb. se uloží pokuta do 100 000,- Kč a za jiný správní delikt uvedený v § 23 písm. d) se uloží pokuta do 1 000 000,- Kč. Jiný správní delikt uvedený v § 23 písm. c) zákona č. 191/1999 Sb. je pokutován do výše, která je odvozena od rozsahu porušené povinnosti, když maximální pokutu lze uložit do 20 000 000,- Kč v případě porušení povinnosti ve značném rozsahu.

Zjistí-li celní úřad při provádění celního dohledu, že zboží je podezřelé z porušení práv duševního vlastnictví, zadrží jej osobě, u které bylo zjištěno, a to bez ohledu na práva třetích osob. Posouzení důvodného podezření z porušení práv duševního vlastnictví není rozhodně věcí jednoduchou a vyžaduje po zasahujícím celníkovi nemalé teoretické i praktické zkušenosti. Pro rozhodnutí o dalším nakládání se zadrženým zbožím je důležité písemné vyjádření majitele práva, zda je zboží padělkem nebo nedovolenou napodobeninou. Toto vyjádření poskytuje majitel práva na písemnou výzvu celního úřadu podle § 11 odst. 2 zákona č. 191/1999 Sb. a musí obsahovat doložku majitele práva potvrzující, že údaje v něm obsažené jsou přesné, úplné, platné a pravdivé.

Zde však narážely celní úřady na neprofesionální přístup právních zástupců majitelů některých ochranných známek, kteří pojali zasílané odborné vyjádření jako pouhou formalitu s konstatováním, že zadržení zboží je padělkem, což odůvodnili frázemi o jeho podobnosti s originálem apod. Zcela absentoval popis jednotlivých znaků potvrzující rozdílnost od originálu, fyzická kontrola zadrženého zboží byla věci

rarity. Celní úřady proto takové vyjádření neakceptovaly, a žádaly jeho doplnění. Až opakované žádosti o doplnění, doprovázené sdělením, že pokud nebudou majitelem práva poskytnuty takové informace, které jednoznačně určují zadržení zboží jako padělek nebo nedovolenou napodobeninu a celní úřad takové skutečnosti nezjistí při svém dalším šetření, bude zadržené zboží vráceno osobě, které bylo zadrženo, podstatně zlepšily úroveň zasílaných odborných vyjádření. Nyní se situace ustálila a důkazní prostředky postupované majiteli ochranných známek jsou schopny obstát i při případném přezkoumání vydaných rozhodnutí.

### **5.10 Jiné správní delikty v zákoně č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů**

Zákon o omezení plateb v hotovosti stanovuje, kdy jsou osoby, jak právnické tak fyzické, povinny při vzájemných platbách provést platbu prostřednictvím peněžního ústavu. Účelem zákona je přispět k transparentnosti plateb, k nárůstu objemu bezhotovostních plateb a omezení možnosti tzv. praní špinavých peněz, daňových úniků, zvýšení bezpečnosti zúčastněných subjektů, racionalizaci a optimalizaci peněžního hotovostního oběhu. Zákon také stanoví způsob kontroly dodržování povinnosti provést platbu nad stanovený limit bezhotovostně a případné sankce za porušení zákonného omezení.

Jiné správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob jsou uvedeny v § 6 zákona č. 254/2004 Sb. Podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 254/2004 Sb. se dopustí správního deliktu každá taková osoba, která poruší povinnost provést platbu bezhotovostně, ačkoli ji tuto povinnost ukládá dotčený zákon. Protiprávní ovšem není pouze provedení platby, ale podle § 6 odst. 2 zákona č. 254/2004 Sb. i přijetí hotovostní platby provedené v rozporu s tímto zákonem. Za tyto jiné správní delikty lze uložit pokutu do výše 5 000 000,- Kč.

Zákon č. 254/2004 Sb. však trpí několika zásadními nedostatky, které devalvují jeho účinky a přinášejí spíše nadbytečné starosti těm subjektům, jejichž cílem není žádné obcházení právních předpisů, natož praní špinavých peněz. První nedostatek je skryt v ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) předmětného zákona. Zde je uvedeno, že poskytovatelem platby je ten, kdo platbou uhrazuje závazek. Poskytnutí peněžité půjčky však za závazek jistě považovat nelze, a tak je možno „půjčit“ v hotovosti jakoukoliv částku bez toho, aby byl zákon č. 254/2004 Sb. porušen. Této nedokonalosti zákona budou využívat zejména osoby, snažící se zakrýt původ převáděných peněz. Ty subjekty, které mají své účetnictví v pořádku a každý převod mají podložen obchodním nebo účetním dokladem, ze kterého je možno stanovit účel platby, této díry v zákoně využijí stěží. Další nedomyšlenou podmínkou je v tomto zákoně ustanovení § 4 odst. 3, započítávající do limitu všechny platby v české i cizí měně, provedené tímž poskytovatelem platby témuž příjemci platby pouze na jeden kalendářní den. Rozložení celkové převáděné částky na potřebný počet dní tedy celý problém vyřeší a opět se tížený dopad vyhýbá těm převodům, které si zasluhují pozornosti.

Lze tedy konstatovat, že i když má zákon č. 254/2004 Sb. přínos zejména v omezení daňových úniků, jeho hlavní účel při potírání závažné kriminality nemůže nést hmatatelné výsledky. Zcela závěrem bych si dovolil mít malé přání, chtěl bych na vlastní oči vidět podnikatele, kterému dlužník hodlá po několika letech marného vymáhání vrátit dlužnou částku v řádech milionů korun v hotovosti, a ten ji nepřijme s odkazem na porušení zákona o omezení plateb v hotovosti.

## **6. Správní pořádkové delikty**

### **6.1 Pořádkové delikty při zajištění průběhu řízení**

Bylo-li v přecházejících částech této práce pojednáváno o správních deliktech hmotněprávní povahy, je správní pořádkový delikt typicky deliktem procesněprávním. Jedná se tedy o institut sloužící k zajištění průběhu a účelu probíhající procesu působící proti jeho ztěžování a protahování. Jeho účelem tedy není primárně trestat porušení povinností odpovědné osoby, ale zajistit řádný průběh správního procesu.

Objektem pořádkových deliktů je tedy průběh a účel nějakého správního procesu. Objektivní stránka spočívá v jednání, které maří či jinak ztěžuje průběh, popřípadě ohrožuje účel tohoto procesu. Subjektem pořádkového deliktu může být jak fyzická osoba, tak i osoba právnická, které bylo však toto postavení v minulosti odepíráno. V případě subjektivní stránky se původní přístup, podle kterého se při ukládání pořádkových pokut nepřišlo k zavinění, mění vlivem novější judikatury<sup>70</sup> v princip, při němž je ukládání pořádkových pokut založeno na subjektivní odpovědnosti.

Specifickým rysem pořádkových deliktů a postihů za ně přitom je, že uložit pořádkový postih je právem správního orgánu, nikoli však jeho povinností (zásada oportunité). Je tedy věcí úvahy správního orgánu, zda porušení povinností, které lze postihnout pořádkovou sankcí, projedná a případně zda uloží postih. Postihem, sankcí za pořádkový delikt je pořádková pokuta, o které je třeba rozhodnout samostatným rozhodnutím, když příslušným k vydání takového rozhodnutí je správní orgán, který vede správní proces, k jeho zajištění pořádková pokuta slouží.

V praktickém životě se lze s uplatněním pořádkového deliktu setkávat především v řízení, a to zejména v řízení správním vedeným podle SpŘ. Začlenění pořádkové pokuty do části 2, Hlavy VI., dílu 4 SpŘ

---

<sup>70</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 16/2000 ze dne 4.7.2001, SJS č. 919/2002.

s názvem *Zajištění účelu a průběhu řízení*, ukazuje jednoznačně na zajišťovací funkci pořádkové pokuty. Předchozí právní úprava pořádkové pokuty, uvedená v zákoně č. 71/1967 Sb., správní řád, byla velmi neefektivní. Nepřiměřeně nízká sankce ve výši 200,- Kč hrozící při porušení procesní povinnosti ve správním řízení vedla k značným problémům v řízení, kdy bylo velmi obtížné zajistit účast svědků nebo účastníků řízení, zejména v případech řízení v oblasti správního trestání s možnostmi uložení nemalé sankce.

Nově byla horní hranice pořádkové pokuty v SpŘ zvýšena na 50 000,- Kč, čímž byla tato sazba sjednocena s ostatními procesními předpisy<sup>71</sup>. Jednání, za které je možno uložit pořádkovou pokutu, je v SpŘ vymezeno poměrně úzce. Primárně se musí jednat o závažné ztěžování postupu správního řízení, které je dále konkretizováno jako:

- nedostavení se bez omluvy na předvolání ke správnímu orgánu,
- rušení pořádku navzdory předchozímu napomenutí a
- neuposlechnutí pokynu úřední osoby.

Poněkud odlišnou povahu má další z možností uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání. Základní odlišností je to, že v případě takového podání již nemusí být splněna základní podmínka předchozích pořádkových deliktů, tedy závažné ztížení postupu řízení. Ke ztížení postupu řízení v těchto případech zpravidla nedojde. Její ukládání je nezbytné zejména z důvodu zachování autority správních orgánů. Podstatou předmětného pořádkového deliktu je „hrubě urážlivé podání“. Jedná se neurčitý právní pojem, avšak jeho výklad nemůže záležet na subjektivním výkladu jednotlivé úřední osoby. Nezbytné proto bude, aby správní orgán vždy zvážil, zda konkrétní podání je skutečně hrubě urážlivé a nejedná se „pouze“ o podání s prvky ironie či přehnaně akcentující údajné nesprávnosti správního orgánu. Za hrubě urážlivé podání však nelze v žádném případě považovat pouhou kritiku správního

---

<sup>71</sup> např. § 44 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; § 66 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád); § 53 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

orgánu, byť by šlo o kritiku arogantní a neoprávněnou. *Něco jiného by ovšem bylo, kdyby odvolatel (či zpracovatel jiného podání) nezůstal jen v pomyslném hájenství ironie, ale přešel k hrubým urážkám (např. úřední osoby nazývá urážlivými označení z oblasti říše zvířat či jim přiděluje názvy příslušných částí lidského těla*<sup>72</sup>.

Pořádkovou pokutu lze uložit až do výše 50 000,- Kč, a to i opakovaně. Je však nutno zdůraznit, že pokuta nesmí být v hrubém nepoměru k závažnosti následku a významu předmětu řízení. Uložení pořádkové pokuty k ztížení průběhu správního řízení zavazuje pouze tu osobu, které byla pořádková pokuta uložena, a ta bude jediným účastníkem řízení. Prvním úkonem v řízení o uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí o jejím uložení. Osobě, které je udělována, tedy není záměr uložit ji oznamován a tato osoba ani není vyzývána, aby se k okolnostem uložení pokuty vyjádřila. Ze samotné povahy pořádkové pokuty k zajištění řízení vyplývá, že musí být zřejmé, kdo procesní povinnost porušil a jak, přičemž okamžik uložení pokuty se musí časově shodovat s řízením, které je touto pokutou zajišťováno. Jen stěží lze akceptovat stav, kdy správní orgán uloží pořádkovou pokutu osobě několik týdnů po skončení samotného řízení, či až poté, co postoupil věc odvolacímu orgánu, jako malou „vendetu“ za podání odvolání.

Porušení procesní povinnosti může naplňovat i skutkovou podstatu jiného druhu správního deliktu, byť by se jednalo o správní delikt hmotně správní povahy. Za příklad takové skutkové podstaty lze uvést § 293 odst. 1 písm. l) CZ, kde je za porušení celních předpisů považováno jednání osoby, která *neuposlechne výzvy celního orgánu nebo celníka nebo jim brání při výkonu jejich činností*.

Zajišťovací charakter pořádkové pokuty se promítá též do možnosti správního orgánu pravomocně uloženou pořádkovou pokutu novým

---

<sup>72</sup> KOLMAN, Petr. Pořádková pokuta ve správním řízení. *Veřejná správa*. 2008, 8/2008, Dostupný také z WWW: <mvcr.cz/clanek/poradkova-pokuta-ve-spravnim-rizeni.aspx>.

rozhodnutím prominout nebo snížit. Při tomto je vázán zákonnou podmínkou, jak osoba, jenž byla pokuta uložena, plní svoje procesní povinnosti v dalším průběhu řízení. V praxi bude tedy přistupováno k vydání nového rozhodnutí až po pravomocně ukončeném správním řízení, aby mohla být uvedena podmínka řádně zhodnocena. Z podstaty předmětného institutu vyplývá, že novým rozhodnutím by správní orgán neměl napravovat nezákonnosti či nesprávnosti původního rozhodnutí o pořádkové pokutě. To patří do oblasti řádných či mimořádných opravných prostředků.

Specifické postavení má v praxi celních orgánů ukládání pokut podle zákona o správě dané a poplatků<sup>73</sup>. Pokuty lze ukládat v závislosti na povaze nesplněné povinnosti jak za hmotněprávní správní delikt, tak za pořádkový delikt. Tato „*promiskuitní*“ povaha ukládané pokuty se projevuje zejména šíří možných jednání, které lze touto pokutou postihnout. Orgány celní správy musely v minulosti mnohdy čelit svodům učinit z této pokuty universální nástroj postihu daňových subjektů, a to i za jednání, které mělo k „*povinnosti nepeněžitě povahy*“ velmi daleko. Universálnost pokuty ve spojení s možností jejího udělení v blokovém řízení poskytovala zejména v oblasti kontrolních činností prostor pro pokutování i takového jednání, které buď není protiprávním, tedy jej nelze označit jako nesplnění povinnosti (zákonné nebo vyplývající z rozhodnutí celního orgánu), nebo absentuje existence stanovené lhůty, jež nebyla dodržena.

Maximální výše pokut (v případě opakování uložení) nesmí přesáhnout v každém jednotlivém případě 2 000 000,- Kč a lze ji uložit jak osobě fyzické, tak i právnické. Sankcionovat je možné neplnění uložené povinnosti, ale též její nedostatečné plnění. Za řádné splnění povinnosti je možno považovat pouze splnění v požadovaném rozsahu<sup>74</sup>.

Vzhledem k tomu, že tato raritní právní úprava pořádkové pokuty na úseku správy daní vyvolávala pochybnosti napříč odbornou veřejností,

---

<sup>73</sup> § 37 a 37a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

<sup>74</sup> Rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 523/97 ze dne 20.1.1998.

upravil zákonodárce s účinností od 1.1.2011 v nové právní úpravě správy daní pořádkovou pokutu ve „standardní“ formě<sup>75</sup>. Správce daně je oprávněn ji uložit ve dvou rozdílných situacích. V první z nich je postihován správní delikt, který osoba spáchá při jednání se správcem daně, druhou skutkovou podstatou je závažné ztěžování či maření správy daní. V obou případech je možno uložit pokutu až do výše 50 000,- Kč s tím, že pořádkovou pokutu při závažném ztěžování jednání se správcem daně lze uložit pouze při samotném jednání, při kterém vznikly důvody pro její uložení.

Pořádkovou pokutu lze ukládat i opakovaně, trvá-li protiprávní stav, její výše však nesmí být v hrubém nepoměru k významu porušené povinnosti a k závažnosti následků pro správu daní. Nová právní úprava zakotvila i možnost uložení pokuty v zkráceném řízení, jenž je podobné blokované pokutě podle zákona č. 337/1992 Sb. Na rozdíl od blokované pokuty se důvody uložení pokuty uvedou do protokolu o ústním jednání a její zaplacení se osvědčí vydáním stvrzenky, kde je uveden odkaz na číslo jednací protokolu. Horní hranice takto ukládané pokuty je 5 000,- Kč, důvody uložení a výši pokuty musí dotčená osoba uznat a současně ji i uhradit.

## **6.2 Pořádkové delikty v dozoru**

Pořádkové delikty lze vysledovat i v jiných činnostech správních orgánů, než je zajištění průběhu řízení. Jedná se o zajištění řádného výkonu správního dozoru, tedy správních činností, kdy vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních předpisů. Zvláštností těchto deliktů je skutečnost, že zákonodárce mnohdy vtělil do zvláštních právních předpisů správní delikty, které lze souhrnně označit jako tzv. ztěžovací či mařící delikty. Tyto hmotněprávní skutkové podstaty správních deliktů se v podstatě shodují s dikcí

---

<sup>75</sup> § 247 až 249 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

skutkových podstat pořádkových deliktů a činí nemalé potíže při rychlém a zdárném odstranění problémů v provádění správního dozoru. Typicky bude v případě existence takové skutkové podstaty ve zvláštním právním předpisu již obtížné užít pořádkovou pokutu dle § 19 zákona č. 552/1991 Sb., neboť v souladu s § 8 odst. 2 tohoto zákona se podle kontrolního řádu, kterého je § 19 součástí, postupuje jen v těch případech, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Je však třeba upozornit, že pořádková pokuta uvedená v zákoně o státní kontrole doléhá pouze na osoby fyzické a do jisté míry tak uvedená nebezpečí eliminuje.

V oblasti správního dozoru lze za obecnou pořádkovou pokutu považovat pokutu ukládanou dle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Pořádková pokuta je zde prostředkem zajištění průběhu a účelu zjišťovací fáze správního dozoru. Jak bylo již uvedeno, lze pořádkovou pokutu dle § 19 tohoto zákona uložit výhradně fyzické osobě, která způsobila nesplnění povinnosti kontrolované osoby poskytnout součinnost při správním dozoru. Pokuta může být uložena až do částky 50 000,- Kč. Pokud by však nebyla předmětná povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené kontrolními pracovníky, lze pořádkovou pokutu uložit i opakovaně. Úhrn takto uložených pořádkových pokut však nesmí přesáhnout částku 200 000,- Kč. Pořádková pokuta se ukládá ve správním řízení. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, uloží mu správní orgán podle ustanovení § 79 SpŘ povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou<sup>76</sup>.

Zvláštní opatrnosti musí správní orgán dbát v případě, kdy současně probíhá správní řízení (ve věci) a zároveň správní orgán u totožné osoby vykonává úkony správního dozoru. Zde je v případě ukládání pořádkové pokuty nezbytné důsledně rozlišovat, jaký správní postup má být ukládanou pokutou zajištěn a vyhnout se tak jejich splnutí.

---

<sup>76</sup> Závěr č. 83 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14.12.2009. Dostupný z <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>, 23.6.2011.

## **7. Průběh řízení o správním deliktu před celním úřadem**

Řízení o správním deliktu je zvláštním druhem správního řízení. Základním pramenem správního práva procesního je SpŘ, v případě řízení o přestupku pak část třetí PřesZ. Některá procesní ustanovení mohou být obsažena v dalších zákonech obsahujících skutkové podstaty správních deliktů.

### **7.1 Příslušnost k řízení o správním deliktu**

Věcná příslušnost celních úřadů k provádění řízení o porušení předpisů je dána ustanovením § 5 odst. 3 písm. p) zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že celní úřady provádí řízení o porušení celních předpisů, stanoví-li tak zvláštní právní předpis. Ve smyslu ustanovení § 2 písm. e) zákona č. 185/2004 Sb., se celními předpisy rozumí zákony a další právní předpisy, včetně právních předpisů Evropských společenství, jejichž prováděním jsou celní orgány pověřeny. V případě, že celní orgán zjistí porušení právní povinnosti, ve které není věcně příslušný k projednání (správní delikty proti pořádku ve státní správě, přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, přestupky na úseku vydávání cestovních dokladů apod.), postoupí neprodleně zjištěné porušení právních předpisů jinému věcně příslušnému státnímu orgánu.

Pokud zvláštním právním předpisem není místní příslušnost k projednání přestupku stanovena, je k projednání jiného správního deliktu příslušný celní úřad podle místa činnosti (§11 SpŘ), tedy i činnosti protiprávní. V případě přestupků je ve smyslu ustanovení § 55 odst.1 PřesZ místně příslušný celní úřad, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán. Místně příslušný správní orgán může k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu oznámit věc i bez souhlasu účastníků řízení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel zdržuje nebo pracuje.

Specifickou úpravu místní příslušnosti obsahuje zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon. Celní delikt projedná dle § 304 CZ celní úřad, v jehož obvodu má příslušná osoba sídlo nebo bydliště. V souladu s ustanovením § 297 CZ projedná celní přestupek celní úřad, v jehož obvodu byl celní přestupek zjištěn, i když byl spáchán v obvodu jiného celního úřadu.

Celní úřad příslušný k projednání celního přestupku může postoupit věc k projednání celnímu úřadu, v jehož obvodu osoba, která se celního přestupku dopustila, bydlí nebo pracuje. V praxi celních úřadů se tohoto institutu postoupení věci užívá velmi často. Věc je postupována především celnímu úřadu, v jehož obvodu má osoba podezřelá z přestupku bydliště. Důvodem je zejména zrychlení přestupkového řízení a minimalizování nákladů na řízení obzvláště na straně přestupce.

## **7.2 Zjišťování správních deliktů**

Celní orgány zjišťují správní delikty na základě poznatků z vlastní činnosti, oznámení jiného státního orgánu, oznámení právnické osoby, oznámení fyzické osoby a odevzdání věci orgánem činným v trestním řízení.

Celní úřady ve své působnosti zjišťují a dokumentují okolnosti nasvědčující spáchání správního deliktu, určují osoby, o nichž je důvodné se domnívat, že právní předpisy porušily, sepisují protokoly o zjištěném podezření z porušení právních předpisů, pro účely správního řízení zadržují doklady (§ 48 odst. 7 CZ) a zajišťují zboží v souvislosti s porušením právních předpisů (§ 309 odst. 7 CZ).

V rámci zjišťování okolností svědčících o spáchání správního deliktu jsou celní orgány oprávněny v souladu s ustanovením § 30 CZ požadovat podání vysvětlení od osoby, která může přispět k objasnění skutečností důležitých pro odhalení správního deliktu souvisejícího s porušením právních předpisů, jejichž prováděním jsou celní orgány pověřeny a v případě potřeby ji vyzvat, aby se ve stanovenou dobu dostavila na určené místo. Celní orgány jsou oprávněny požadovat potřebná vysvětlení rovněž od osoby, která může přispět k objasnění

skutečností důležitých pro odhalení přestupku souvisejícího s porušením právních předpisů, jejich prováděním jsou celní orgány pověřeny, k němuž došlo na území České republiky, na území Evropských společenství nebo státu, s nímž má Česká republika uzavřenou mezinárodní smlouvu o spolupráci a vzájemné pomoci.

Vyžadují-li to okolnosti, je příslušný celní úřad oprávněn v rámci provádění dohledu v souladu s ustanovením § 48 odst. 7 CZ pořizovat kopie příslušných dokladů, požadovat potřebná vysvětlení, jakož i pořizovat dokumentaci. V případě porušení celních předpisů nebo důvodného podezření, že byly celní předpisy porušeny, mohou tyto doklady na dobu nezbytně nutnou zadržet. O zadržení dokladů, dokumentů nebo jiných listin vystaví celní úřad osobě, u níž se provádí dohled, písemné potvrzení.

Celní úřad sepíše protokol o zjištěném podezření z porušení právních předpisů ihned poté, kdy se dozvěděl o skutečnostech a okolnostech, které odůvodňují závěr, že byl spáchán správní delikt. Takto sepsaný protokol o zjištěném podezření z porušení právních předpisů celní úřad zašle spolu se zajištěnými důkazními prostředky správnímu orgánu, který je příslušný k projednání správního deliktu. Vzory protokolů užívané celními úřady jsou uvedeny v Příloze 1 a 2 této rigorózní práce.

V případě jiného správního deliktu celní úřad zahájí řízení, vždy však za předpokladu, že protokol o zjištěném podezření z porušení právních předpisů obsahuje takové skutečnosti, které zahájení řízení odůvodňují a jsou doloženy řádnými důkazními prostředky.

Pokud v případě přestupků celní úřad věc ve smyslu ustanovení § 66 PřesZ neodloží a ani neshledá důvod pro postoupení věci jinému orgánu, zahájí řízení o přestupku bezodkladně nejpozději však do 60 dnů ode dne, kdy přestupek zjistil nebo ode dne, kdy mu byl oznámen, anebo kdy mu byla věc postoupena orgánem činným v trestním řízení. Řízení o přestupku může být podle okolností případu zahájeno přímo nařízením ústního jednání o přestupku.

Celní úřad musí věc obligatorně odložit, jestliže osoba podezřelá z přestupku:

- a) požívá výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, což však neplatí, pokud jde o poslance a senátory;
- b) v době spáchání přestupku nedovršila patnáctý rok svého věku nebo trpěla duševní poruchou, pro niž nemohla rozpoznat, že svým jednáním porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem, nebo nemohla ovládat své jednání;
- c) zemřela před zahájením řízení.

Dále celní úřad odloží věc vždy za podmínky, že:

- a) došlé oznámení podle § 67 odst. 2 PřesZ neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku, nebo neodůvodňuje postoupení věci podle § 71 PřesZ;
- b) o skutku se koná trestní stíhání nebo řízení u jiného příslušného správního orgánu;
- c) o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem, orgánem činným v trestním řízení nebo v blokovém řízení;
- d) o skutku již bylo rozhodnuto v disciplinárním řízení a uložené opatření se považuje za postačující (obě podmínky musí být splněny);
- e) odpovědnost za přestupek zanikla;
- f) návrh na zahájení řízení o přestupku byl podán opožděně (§ 68 odst. 2 PřesZ). Tento důvod odložení je však pro celní úřad neaplikovatelný, protože není příslušný k vedení návrhového řízení;
- g) celní úřad nezjistí do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.

Mimo to může celní úřad věc odložit, je-li sankce, kterou lze za přestupek uložit, bezvýznamná vedle trestu, který byl nebo bude podle očekávání uložen osobě podezřelé z přestupku za jiný čin v trestním řízení. V tomto případě bude na zvážení příslušného orgánu, zda věc odloží nebo zahájí řízení.

Jelikož jde o úkony před vlastním zahájením řízení, celní úřad rozhodnutí o odložení věci nevydává. Je však povinen o odložení věci vyrozumět poškozeného.

### 7.3 Účastníci řízení o správním deliktu

Účastníkem řízení o jiném správním deliktu je podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) SpŘ pouze obviněný<sup>77</sup>, a v případě kde uložení zabrání věci zákon připouští též vlastník věci, která má být zabráná. Obviněným se osoba stává v okamžiku oznámení zahájení řízení. Protože není upravena možnost vést adhezní řízení, nepřichází v úvahu účastenství poškozeného. Okruh účastníků řízení stanoví a otázky jejich způsobilosti být nositeli práv a povinností posuzuje celní úřad, který řízení vede, z úřední povinnosti. Nesprávný postup správního orgánu v tomto směru nelze zhojit poukazem na to, že v řízení nebyla vznesena námitka proti nesprávnému označení subjektu, popř. subjekt sám, způsobem jakým se označoval, uváděl správní orgán v omyl<sup>78</sup>.

Odpovědná osoba musí být v řízení i v rozhodnutí náležitě označena. Správní řízení nelze vést vůči bezsubjektním útvarům (např. podnik nebo firma). Rozhodnutí, jímž by takovému *non-subjektu* byla uložena pokuta za správní delikt, je nutné považovat za nulitní akt, k čemuž je nutno přihlížet s povinností úřední<sup>79</sup>.

Odchylně od obecné úpravy SpŘ je vymezen účastník řízení o přestupku. Podle § 72 PřesZ jím je v první řadě obviněný z přestupku. Fyzická osoba se jím stává, jakmile celní úřad učiní vůči ní procesní úkon. Zásadně se uplatňuje presumpce neviny, na dotyčného se hledí, jako by byl nevinný do doby, než je jeho vina vyslovena pravomocným rozhodnutím. Zákon dává obviněnému právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu a k důkazům o nich, uplatňovat

---

<sup>77</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 21/93 ze dne 24.11.1995.

<sup>78</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 28/94 ze dne 20.5.1994, SJS č. 380/1999.

<sup>79</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 25/92 ze dne 29.10.1993, SP č. 49/1994.

skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky, k výpovědi ani k doznání nesmí být donucován. Tato práva obviněného musí být ze strany správního orgánu zcela respektována, jinak by byla porušena jeho základní procesní práva, což je důvodem pro zrušení rozhodnutí ve věci<sup>80</sup>.

Účastníkem řízení je dále poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem. Nepřísluší mu proto dožadovat se rozhodnutí o vině obviněného z přestupku<sup>81</sup>. Vlastník věci, která může být zabrána nebo byla zabrána, je účastníkem řízení toliko v té části, která se týká zabránění věci. Všechny osoby výše uvedené mají dle § 27 odst. 1 písm. b) SpŘ postavení tzv. nepominutelných účastníků řízení.

#### **7.4 Zahájení správního řízení**

Řízení o správních deliktech se zahajují z moci úřední. Celní úřad řízení zahájí, má-li důvodné podezření, že byl spáchán správní delikt konkrétní osobou. Vyplývá to ze zásady legality, podle které je správní orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví. Samotné řízení je zahájeno doručením oznámení o zahájení správního řízení účastníku řízení. V podmínkách celní správy je tímto oznámením protokol o zjištěném podezření z porušení právních předpisů. Základní náležitosti protokolu jsou totožné se základními náležitostmi každého podání u návrhového řízení. Z protokolu celního úřadu musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co se navrhuje<sup>82</sup>. Další náležitostí je vymezení skutku, pro které je řízení zahajováno, které musí být konkrétní, s uvedením popisu protiprávního jednání, místa a času spáchání.

---

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 33/2010-67 ze dne 5.5.2010, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>81</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 42/2007-40 ze dne 24.1.2008, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>82</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 100/94 ze dne 28.1.1996.

Vzhledem k sankční povaze řízení, je vhodné uvést i jaký postih za dané jednání hrozí<sup>83</sup>.

Podmínkou pro zahájení řízení je však neexistence překážek řízení, které vychází z právního principu *non bis in idem*<sup>84</sup>. Jedná se o překážku již zahájeného řízení, *litispendence*, a překážku věci pravomocně rozhodnuté, *rei iudicatae*. Zjistí-li celní úřad některou z uvedených překážek, řízení zastaví, případně věc odloží.

## 7.5 Průběh správního řízení

Po řádném zahájení správního řízení musí celní úřad získat určité poznatky či znalosti z oblasti skutkové a též oblasti právní. Skutkovými poznatky jsou poznatky o konkrétních skutečnostech, na kterých se zakládají, a ze kterých plynou práva nebo povinnosti. Opatřování podkladů pro konečné rozhodnutí spadá do povinností celního úřadu. Právní poznatky plynou ze znalostí pozitivního práva, které na projednávanou věc dopadá.

K provedení správního řízení není obecně vyžadováno, aby bylo svoláno ústní jednání. Ústní jednání celní úřad nařídí, stanoví-li tak zákon, a též v případech, je-li to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků řízení nezbytné. Řízení o přestupku je v prvním stupni obligatorně ústní, pokud ovšem nejde o některý druh zkráceného řízení, a na rozdíl od soudního řízení zásadně neveřejné.

Ústnímu jednání jsou, kromě předvolaných osob (účastníci řízení, svědek, příp. znalec), správnímu řízení přítomni pouze zaměstnanci celního úřadu jako oprávněné úřední osoby. Celní úřad však může určit, že ústní jednání nebo jeho část jsou veřejné (§ 49 odst. 2 SpŘ). Právní prostředky k zajištění účelu a průběhu řízení vyplývají ze správního řádu (§§ 58-63 SpŘ). Jsou jimi zejména předvolání a předvedení, ale i předběžná opatření, pořádková pokuta a vykázání z místa konání útoku.

---

<sup>83</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 A 73/2002-34 ze dne 20.11.2003, č. 8/2004 Sb. NSS.

<sup>84</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 146/92-24 ze dne 21.12.1993.

Nehrozí-li nebezpečí z prodlení, musí celní úřad doručit předvolání k ústnímu jednání minimálně s pětidenním předstihem (§ 59 SpŘ)<sup>85</sup>.

Ve smyslu § 74 odst. 1 PřesZ se řízení o přestupku koná zásadně za přítomnosti obviněného. V jeho nepřítomnosti lze řízení konat pouze tehdy, odmítne-li se k projednání dostavit, třebaže byl řádně předvolán (doručení předvolání musí být vykázáno) či pokud se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu.

Na tomto místě je třeba uvést, že v nejednom případě je řádné doručení předvolání k ústnímu jednání velmi složité. Z případů projednávaných Celním úřadem Valašské Meziříčí vyplývá, že se jedná zejména o přestupky uvedené v § 42a odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Osoby obviněné z těchto přestupků jsou převážně řidiči mezinárodní kamionové dopravy, kteří sice mají oficiální místo trvalého bydliště, ale vůbec zde nepobývají. Písemnosti zasílané na tyto adresy bývají vráceny s poznámkou „pobyt adresáta neznámý“. Při pokusu o doručení písemnosti pracovníky celního úřadu je zjištěno, že adresát se pohybuje po celé Evropě a na adresu trvalého pobytu zavítá sporadicky na krátkou návštěvu. Celní úřad je tedy nucen ustanovit takovým účastníkům řízení procesního opatrovníka v souladu s § 32 odst. 2 SpŘ.

Je-li obviněným z přestupku mladistvý (§ 19 PřesZ), vyrozumí celní úřad obligatorně o nařízeném ústním jednání též zákonného zástupce mladistvého a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí, v souladu s ustanoveními zákona č. 359/1999 Sb. Zda se obeslaný zástupce mladistvého nebo zástupce orgánu dostaví či nikoli není rozhodné pro řízení o přestupku (doručení musí být vykázáno).

Ten, kdo má u sebe věc důležitou pro zjištění skutečného stavu věci, nebo věc, která může být prohlášena za propadlou nebo zabranou, je povinen na výzvu celního úřadu ji vydat. Jak patrně, preferuje zákon dobrovolné splnění této povinnosti. Teprve když lhůta ke splnění výzvy

---

<sup>85</sup> VEDRAL, Josef. Přestupkové řízení a nový správní řád. *Správní právo*, 2006, č. 3, s. 163.

uplyne marně, tedy povinnost k vydání nebude dobrovolně splněna, může celní úřad přistoupit k odnětí věci. Před odnětím (vlastní exekucí) musí celní úřad vydat a vyhlásit dotčené osobě rozhodnutí o odnětí věci. Rozhodnutí je však ihned vykonatelné, neboť nemá odkladný účinek (což nebrání podat odvolání). Subsidiárním předpisem je správní řád, zejména ustanovení §§ 54, 61, 74, 76 SpŘ. Výzva celního úřadu s využitím správního řádu má tedy formu usnesení.

Nebude-li vydaná nebo odňatá věc prohlášena za propadlou nebo zabranou, musí být bez zbytečných průtahů vrácena tomu, komu nepochybně patří (vlastníku). Jinak se vrací tomu, kdo ji vydal nebo komu byla odňata.

Skutkové poznatky získává celní úřad jako podklady pro vydání rozhodnutí. Jsou to především návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé celnímu úřadu z úřední povinnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Skutečnosti známé celnímu úřadu z úřední povinnosti jsou např. skutečnosti známé ze správních spisů jiných řízení, nebo poznatky z výkonu celního dohledu apod. Skutečnosti známé z úřední činnosti není třeba dokazovat.

Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje celní úřad a je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Proto je celní úřad povinen v řízení o správním deliktu i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch obviněného z přestupku.

Zásadní částí řízení o správním deliktu je dokazování. Dokazování je právem upravený postup celního úřadu, kterým získává poznatky o rozhodných skutečnostech sloužících pro meritorní rozhodnutí, tedy právo vyhledat důkazy o těchto skutečnostech, tyto důkazy provést, získané poznatky procesně zajistit a zhodnotit<sup>86</sup>. Při dokazování vychází celní úřad ze zásady materiální pravdy tak, aby byl zjištěn stav věci, o

---

<sup>86</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 81/1992-30 ze dne 13.4.1993.

němž nejsou důvodné pochybnosti. Zásada materiální pravdy je mírně korigována ve prospěch ekonomičnosti a rychlosti řízení.

Dokazování lze rozdělit na několik úseků:

- navrhování důkazních prostředků. Důkazní prostředky jsou všechny prostředky, jimiž lze zjistit stav věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu se zákonem. V přestupkovém řízení má každý účastník právo navrhnout důkazní prostředky, vyjádřit se k hodnověrnosti svědků, k pravdivosti listiny, k jejímu obsahu, k úplnosti důkazů, k jejich provedení apod.
  - Opatřování důkazních prostředků. Celní úřad shromažďuje důkazní prostředky v rámci přípravy na jednání, předvolává svědky, zajišťuje znalecké posudky, ukládá předložení listin apod.
  - Provádění dokazování. Při ústním jednání se dokazování provádí výslechem svědka, přečtením listiny, znaleckého posudku, výslechem znalce, ohledáním. Vyjádření účastníků řízení ke každému jednotlivému důkazu, který byl při jednání proveden, je nezbytné zaznamenat do protokolu, a to jak vyjádření negativní nebo pozitivní, tak i to, že se k provedenému důkazu nevyjádřil, přestože mu to bylo celním úřadem umožněno. Nedostatky a chyby v těchto věcech mohou mít a mají zásadní vliv na konečný výsledek ve věci. Z vlastní praxe mohu jen potvrdit, že chyby při dokazování a zejména nesprávné protokolování provedení důkazů, návrhů a vyjádření účastníků řízení jsou velmi častým důvodem pro použití opravných prostředků s následným zrušením vydaného rozhodnutí.
- Hodnocení výsledků dokazování. Celní úřad hodnotí provedené důkazy podle zásady volného hodnocení důkazů. Jakou hodnotu a váhu důkazům přizná, záleží na jeho úvaze, kterou však musí v rozhodnutí odůvodnit<sup>87</sup>. Pokud tedy celní úřad řádně nezhodnotí všechny důkazy nebo jejich hodnocení odporuje zásadám logiky či

---

<sup>87</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 561/94-22 ze dne 28.5.1996.

skutkové závěry vůbec neodpovídají provedeným důkazům, zakládá to opět možnost zrušení rozhodnutí.

Účastníci řízení jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Celní úřad není návrhy účastníků řízení vázán, vždy však provede důkazy potřebné ke zjištění stavu věci. Nezávaznost návrhu účastníků řízení označujícího důkazy neznámá, že se s takovým návrhem nemusí celní úřad zabývat. Vždy musí návrh vyhodnotit a zaujmout k němu stanovisko.

V každé jednotlivé věci, ve které se rozhoduje, se obligatorně vede spis, který musí být označen spisovou značkou. Spisový materiál tvoří všechny písemnosti, které se vztahují k téže věci. Je to zejména doručené oznámení o přestupku jiného správního orgánu či poznatek z vlastní činnosti celních orgánů, který má formu protokolu o zjištěném podezření z porušení právních předpisů, včetně všech příloh. Dále pak písemná podání účastníků řízení, akty jiných správních orgánů související s touto věcí, stejnopisy písemných rozhodnutí a jiné písemnosti, které se týkají řízení a rozhodnutí ve věci. Spis tvoří i materiál vytvořený v různých stádiích řízení (§ 17 SpŘ). Pro každou jednotlivou věc se zakládá jeden spis i pro případ eventuálního řízení v dané věci před orgánem druhého stupně.

Celní úřad je povinen zkoumat nejen před zahájením řízení, ale po celou dobu jeho průběhu, zda je příslušný věc rozhodnout. Pokud příslušný není, resp. objeví-li se takové důvody v průběhu řízení, musí celní úřad věc postoupit tomu správnímu úřadu, který je věcně i místně příslušný.

## 8. Ukončení řízení před celním úřadem

Na základě vyhodnocení důkazů rozhodne celní úřad o ukončení řízení v I. stupni. V úvahu může přicházet:

- a) zastavení řízení,
- b) rozhodnutí ve věci.

### 8.1 Zastavení řízení

Celní úřad však nerozhodne v některých případech o samotném předmětu řízení, ale vedené správní řízení zastaví. Důvody pro takové rozhodnutí jsou stanoveny SpŘ nebo jiným zákonem a celní úřad je povinen zastavit řízení, jakmile nastane SpŘ předvídaný důvod. Touto trvalou překážkou řízení je zahájení řízení v téže věci jiným správním orgánem (*litispendence*) a též stav, kdy v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká (§ 66 odst. 2 SpŘ). Formou zastavení řízení je usnesení, které se však pouze poznamená do spisu.

Pokud v průběhu řízení o přestupku nastane situace uvedená v ustanovení § 76 odst.1 písm. a) až i) a l) PřesZ, která znemožní pokračovat v řízení, celní úřad řízení o přestupku obligatorně zastaví. Celní úřad může řízení o přestupku také zastavit, jestliže sankce, kterou lze za přestupek uložit je bezvýznamná vedle trestu, který byl nebo bude podle očekávání uložen obviněnému z přestupku za trestný čin v trestním řízení. Celní úřad takto postupuje v případě, že trestný čin časově i skutkově souvisí s projednávaným případem přestupku.

O zastavení řízení o přestupku vydá celní úřad rozhodnutí pouze v případech, že se řízení zastavuje z důvodu uvedených v § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) PřesZ. Proti těmto rozhodnutím je přípustné odvolání. V ostatních případech celní úřad rozhodne o zastavení řízení usnesením, které se pouze vyznačí ve spise a účastníci řízení se o tom vyrozumí. Důvody zastavení řízení uvedené v § 76 odst. 1 písm. j) a k) PřesZ

nepřipadají, vzhledem ke své povaze, v řízení před celním úřadem v úvahu.

## 8.2 Meritorní rozhodnutí

Jestliže celní úřad zjistil spolehlivě skutečný stav projednávané věci a uznal obviněnou osobu odpovědnou z porušení právních předpisů, vydá v této věci rozhodnutí. Uplatňuje se zde obecná úprava stanovená SpŘ<sup>88</sup>. Platí tedy zejména základní zásady činnosti celních úřadů, kdy celní úřad postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Rozhodnutí musí vycházet ze stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž rozsah zjišťování musí být v souladu s těmito základními zásadami.

Rozhodnutí musí obsahovat předepsané náležitosti, tj. výrokovou část, odůvodnění a poučení o možnosti podat odvolání (§ 68 SpŘ). Kromě toho správní řád stanoví obsah a formu rozhodnutí (§ 67 SpŘ).

Odchylně od obecné úpravy vymezuje zákon o přestupcích náležitosti výrokové části rozhodnutí, jímž byl obviněný z přestupku uznán vinným. Taková výroková část musí obsahovat vedle obecných náležitostí, tedy zejména identifikaci obviněného (jméno, příjmení, příp. titul, datum narození a místo trvalého pobytu, případně jiný údaj podle zvláštního zákona) a odkaz na ustanovení právního předpisu, podle něhož se věc rozhoduje, též další výroky vyplývající z § 77 PřesZ. Jde o popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od jejího uložení, rozhodnutí o započítání doby do doby zákazu činnosti, rozhodnutí o uložení ochranného opatření, rozhodnutí o nároku na náhradu škody a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení.

Celní úřad uloží v souladu s vyhláškou<sup>89</sup> osobě, která vyvolala řízení

---

<sup>88</sup> viz §§ 67 – 69 SpŘ.

<sup>89</sup> Vyhláška Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb.

porušením své právní povinnosti, náhradu nákladů správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč. V případě přestupků se hradí náklady řízení paušální částkou stanovenou vyhláškou<sup>90</sup> ve výši 1 000 Kč. Tato částka se dále za podmínek stanovených v uvedených vyhláškách zvyšuje, zejména v případě přibrání znalce. Náhrada nákladů řízení je v tomto případě příjmem státního rozpočtu.

Obviněný z přestupku nahradí náklady řízení i v případě, že mu byla rozhodnutím uložena sankce napomenutí, nebo bylo upuštěno od uložení sankce proto, že k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku. Naopak nelze tuto povinnost uložit v blokovém řízení (§ 84 PřesZ) ani řízení příkazním (§ 87 PřesZ). Jsou-li zde důvody zvláštního zřetele hodné, může celní úřad od uložení povinnosti nahradit náklady řízení zcela nebo zčásti upustit.

Rozhodnutí o správním deliktu se oznamuje účastníkům řízení doručením stejnopisu písemného vyhotovení tohoto rozhodnutí do vlastních rukou, kdy den doručení rozhodnutí je dnem jeho oznámení. Využije se zde obecná právní úprava vyplývající z § 19 a násl. SpŘ. Podle § 80 PřesZ je výslovně vyloučeno doručit rozhodnutí o přestupku veřejnou vyhláškou.

Lhůta, do které má být zahájené řízení ukončeno a celní úřad má tudíž povinnost vydat rozhodnutí ve věci, je stanovena v § 71 SpŘ. Především je celní úřad povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud toho nelze dosáhnout, je celní úřad povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení. K tomuto počtu dnů se připočítává doba

- až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, kterým se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ,

---

<sup>90</sup> Vyhláška Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., v platném znění.

- nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3 SpŘ, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Důležité je, že po dobu nezbytnou k opatření údajů podle § 6 odst. 2 SpŘ lhůty pro vydání rozhodnutí neběží. Nedodržení lhůt se nemůže dovolávat ten účastník řízení, který je způsobil.

## **9. Zkrácené formy řízení o správním deliktu**

Blokové a příkazní řízení se staly pro náš právní řád typickými specializovanými formami správního řízení. Stejně jako v jiných oblastech veřejné správy užívá těchto forem řízení celní správa především pro zajištění rychlého vyřízení projednávané věci s menší mírou formalit než v případě správního řízení vedeného podle obecných ustanovení SpŘ. Blokované řízení spadá, až na výjimky již popsanych pořádkových pokut, výhradně do projednávání přestupků. Příkazní řízení je hojně užíváno jak na řízení o jiných správních deliktech, tak na řízení o přestupcích.

### **9.1 Blokované řízení**

Blokované řízení (§ 84 PřesZ) je zvláštním druhem zkráceného řízení o přestupku, které se vyznačuje rychlostí postihu vůči pachateli přestupku, neformálností, hospodárností a bezprostředním účinkem na pachatele. Celní úřad může projednat přestupky v blokovaném řízení za předpokladu, že protiprávní jednání spolehlivě zjistil, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu na místě zaplatit.

Ochota zaplatit pokutu uloženou celníkem v blokovaném řízení je však u některých osob podezřelých ze spáchání přestupku velmi nestálá. Při prvotním projednání přestupku tato osoba bez problému spolupracuje, uzná porušení právních předpisů a je ochotna stanovenou pokutu uhradit. Stačí však malý okamžik a tatáž osoba již nemá dostatek finančních prostředků a začíná zpochybňovat důvod i výši uložené pokuty. Nadále sice uznává svou odpovědnost, ale odmítá cokoli podepsat, včetně bloku na pokutu na místě nezaplacenou. V tomto okamžiku nezbývá celníkovi než případ porušení právních předpisů řádně zdokumentovat a postoupit příslušnému správnímu orgánu k zahájení přestupkového řízení, nevyužije-li jiného zkráceného řízení na místě.

Proti uložení pokuty v blokovém řízení se nelze odvolat. Toto právo ztrácí pachatel přestupku tím, že vyjádřil souhlas projednat přestupek v blokovém řízení<sup>91</sup>. Uložení pokuty je věc pravomocně skončena. O tom je celní úřad povinen obviněného z přestupku poučit. V případě, že se tato osoba, i přes poučení o nepřipustnosti odvolání proti pokutě uložené v blokovém řízení, odvolá, odvolací orgán je povinen i toto nepřipustné odvolání přezkoumat ve smyslu ustanovení § 92 SpŘ. Celní úřad, který věc vyřídil v blokovém řízení, je povinen osobě vydat oddělitelnou část bloku jako stvrzenku o výši zaplacené pokuty. Do zbylé části bloku uvede všechny předepsané údaje, zejména v zadní části bloku stručně popíše protiprávní jednání. Uložení pokuty v blokovém řízení není vyloučeno použití mimořádných opravných prostředků.

V blokovém řízení může celní úřad, jako sankci za přestupek, uložit pouze pokutu, a to do výše 1 000 Kč, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Tak je tomu v případě zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, kde lze v blokovém řízení uložit pokutu do 5 000 Kč. Pokud je pachatel přestupku mladistvý, lze v blokovém řízení za přestupek uložit pokutu nejvýše do 1 000 Kč (§ 19 odst. 3 PřesZ).

Nemůže-li obviněný z přestupku zaplatit pokutu na místě a jsou-li splněny zákonné podmínky stanovené v § 84 odst. 1 PřesZ, vydá mu celník, který přestupek v blokovém řízení projedná, oddělitelnou část bloku na pokutu na místě nezaplacenou s poučením o způsobu zaplacení pokuty, o lhůtě její splatnosti a o následcích nezaplacení pokuty. Pokud by však takové poučení absentovalo, nemohl by se stát blok na pokutu na místě nezaplacenou platným exekučním titulem<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Tím rovněž pozbývá možnosti bránit se proti uložení pokuty soudní cestou, protože akceptováním blokového řízení se rozhodl, že nevyužije opravných prostředků (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 49/2003-46 ze dne 29.12.2004, č. 4/2005 Sb. NSS).

<sup>92</sup> Usnesení Nejvyššího soudu č.j. 21 Cdo 775/2000 ze dne 12.4.2001, uveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 4/2002, (Šiškeová, Sylva - Lavický, Petr - Podhrázký, Milan. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. ASPI, a.s., Praha 2006, s. 751).

Převzetí bloku na pokutu na místě nezaplacenou obviněný z přestupku potvrdí svým podpisem na neoddělitelné části. Podpis obviněného z přestupku o převzetí oddělitelné části bloku na pokutu na místě nezaplacenou, je dokladem o tom, že mu bylo oznámeno rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení vyhlášením.

## 9.2 Příkazní řízení

Příkaz (§ 150 SpŘ) je specifická forma správního rozhodnutí, které je výsledkem příkazního (mandátního) řízení. Jedná se o zkrácenou formu správního řízení, kdy je možno rozhodnout pouze na základě spisového materiálu, se specifickým opravným prostředkem. Celní úřad může příkaz vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné. Bude tomu tak tehdy, pokud bude spolehlivě dokladován skutečný stav věci, tedy kdo a jakým jednáním porušil právní předpisy. Z povahy příkazu vyplývá též omezenější rozsah a způsob zjišťování podkladů pro samotné rozhodnutí, čemuž odpovídá i průběh příkazního řízení. Jediným podkladem pro vydání příkazu může být, v případě splnění dalších podmínek, kontrolní protokol pořizovaný podle zvláštního zákona. V podmínkách celní správy je tomu tak velmi často zejména v případě protokolu z následné kontroly po propuštění zboží<sup>93</sup>.

Vydání příkazu může být prvním úkonem celního úřadu v řízení. Nebude tedy aplikováno ustanovení SpŘ o zahájení správního řízení z moci úřední<sup>94</sup> a celní úřad ani nebude vyzývat účastníka řízení o vyjádření k podkladům rozhodnutí<sup>95</sup>. Příkaz má písemnou formu a vzhledem k tomu, že je zvláštním typem rozhodnutí ve věci, musí obsahovat též všechny formální a obsahové náležitosti rozhodnutí vyplývající z § 67 a násl. SpŘ, nevyplývá-li z § 150 SpŘ něco jiného. Opravným prostředkem proti příkazu není odvolání, ale odpor. Podává se

---

<sup>93</sup> § 127 CZ.

<sup>94</sup> § 46 odst. 1 SpŘ.

<sup>95</sup> § 36 odst. 3 SpŘ.

ve lhůtě 8 dnů ode dne oznámení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a běží normální správní řízení s novými lhůtami k vydání rozhodnutí. Marným uplynutím lhůty pro podání odporu je příkaz v právní moci.

Zavedením možnosti příkazního řízení u správního trestání týkajícího se jiných správních deliktů znamenal pro rozhodovací praxi celních úřadů jednoznačný posun. Pro projednávání skutkových podstat celních deliktů spočívajících v uvedení nesprávných údajů o zboží podléhajícím dohledu celních orgánů<sup>96</sup>, typicky v podaném celním prohlášení či nedodržení podmínek stanovených pro zboží propuštěného do režimu s podmíněným osvobozením<sup>97</sup>, zastoupeným nejčastěji nedodržením lhůty k předložení zboží celnímu úřadu určení v režimu tranzit, bylo typické jednoznačné skutkové zjištění svědčící pro porušení celních předpisů a též zpravidla uznání porušení ze strany deklaranta (účastníka řízení). I přesto byl celní úřad nucen zahajovat v těchto věcech za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb. „standardní“ správní řízení se všemi jeho procesními instituty. Po nabytí účinnosti SpŘ a jeho § 150 se celním úřadům dostalo institutu příkazu, který umožní v uvedených případech rychlejší a efektivnější rozhodnutí ve věci bez nadbytečného zatěžování celního úřadu a též samotného účastníka řízení.

De lege ferenda by však stálo za úvahu, zprostit v případě vydání příkazu účastníka řízení povinnosti úhrady nákladů řízení paušální částkou, tak jak je tomu u přestupků. Tím by se i ekonomicky projevilo zjednodušení samotného správního řízení. U účastníka řízení by snad tímto vyvstala určitá „finanční brzda“ v případech zvažování podání odporu, který není veden žádnými skutkovými či právními důvody, a je pouze oddálením dopadů rozhodnutí nebo zkouškou vytrvalosti celního úřadu. Tento efekt by pak mohl být zvýrazněn zvýšením spodní hranice paušální částky na 2 000,- Kč. V žádném případě však nesmí být částka náhrady nákladů řízení překážkou pro samotné podání opravného

---

<sup>96</sup> § 293 odst. 1 písm. b) CZ.

<sup>97</sup> § 293 odst. písm. e) bod 1. CZ.

prostředku, jež by byla vnímána jako bránění v právu na přezkum správního rozhodnutí.

Speciální úpravou příkazního řízení uvedenou v § 150 SpŘ je příkazní řízení při projednávání přestupků. Příkazní řízení (§ 87 PřesZ) lze využít v případě, že jsou zákonem splněny taxativně stanovené podmínky a neexistují okolnosti, které by projednání přestupku v příkazním řízení vyloučily.

Celní úřad může bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení sankce za přestupek, nemá-li pochybnosti o tom, že posuzované jednání má zákonné znaky přestupku, a že se ho obviněný z přestupku dopustil a nebyla-li věc vyřízena v blokovém řízení. Celní úřad nemůže příkaz vydat, jestliže je obviněný z přestupku zbaven soudem způsobilosti k právním úkonům nebo jeho způsobilost k právním úkonům je soudem omezena. V příkazním řízení nelze projednat přestupek mladistvého.

Příkaz má stejné obsahové a formální náležitosti jako rozhodnutí o přestupku. Řádným opravným prostředkem je odpor, který může obviněný z přestupku proti příkazu podat do 15-ti dnů ode dne jeho doručení. Včasným podáním odporu se příkaz ruší a celní úřad pokračuje v řízení o přestupku. Možnost autoremedury zde v úvahu zásadně nepřichází. Celní úřad je u druhu a výše sankce vázán obsahem zrušeného příkazu. Obviněnému z přestupku nelze uložit vyšší pokutu, ani jiný druh sankce. Rozhodnutí v příkazním řízení se oznamuje vždy písemně.

Příkaz, proti kterému nebyl včas podán odpor, má účinky pravomocného rozhodnutí. Příkaz je vykonatelným uplynutím lhůty splatnosti stanovené pachateli k dobrovolnému uhrazení pokuty. Lhůta k uhrazení pokuty počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy se příkaz stal pravomocným.

V příkazním řízení může celní orgán uložit obviněnému z přestupku sankci napomenutí nebo pokutu do 4.000 Kč (§ 13 odst. 2 PřesZ). V příkazním řízení nelze uložit sankci propadnutí věci ani nelze uložit náhradu nákladů řízení (§ 79 odst. 2 PřesZ).

## **10. Opravné prostředky**

Rozhodnutí o správním deliktu může být přezkoumáno na základě opravných prostředků. Ty dělíme na řádné opravné prostředky, které lze podat proti rozhodnutí, jež nenabyla právní moci a mimořádné opravné prostředky, které lze podat proti rozhodnutím pravomocným. Řádnými opravnými prostředky jsou odvolání, rozklad a odpor. Za klasický mimořádný opravný prostředek je považována obnova řízení, ale pouze na žádost účastníka řízení. Obnova řízení z moci úřední a přezkumné řízení jsou spíše jakýmsi dozorčími prostředky, neboť účastníci řízení nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zahájení řízení.

V praxi celních úřadů je nejfrekventovanějším opravným prostředkem odvolání a odpor. O odporu se zmiňuji v části této práce věnované příkaznímu řízení. Mimořádné opravné prostředky a prostředky dozoru jsou v podmínkách celní správy jevem méně častým, a protože tato práce nemá ambice postihnout veškeré oblasti správního trestání, nebude toto téma dále rozvíjeno.

### **10.1 Odvolání**

Odvolání je řádný opravný prostředek, který se připouští proti rozhodnutí o správním deliktu, který není v právní moci. Právo jej využít má účastník řízení, který se práva podat odvolání po oznámení rozhodnutí písemně nebo ústně do protokolu nevzdal. Právo podat odvolání má účastník řízení nebo jeho zástupce.

V případě přestupku se v plném rozsahu může odvolat pouze obviněný z přestupku. Jde-li o mladistvého, může se odvolat v jeho prospěch i jeho zákonný zástupce (např. kterýkoli z rodičů) a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí. Tito ovšem nemají postavení účastníků řízení ani procesních zástupců. Ostatní účastníci řízení se mohou odvolat pouze v rozsahu, který jim přiznává zákon o přestupcích. Tak se poškozený může odvolat jen ve věci náhrady škody. Vlastník

zabrané věci se může odvolat jen proti té části rozhodnutí o přestupku, ve které se vyslovuje zabránění věci.

Pokud se týče úpravy odvolání, platí zde zásadně obecná ustanovení správního řádu. Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení, přičemž odvolání musí mít podle § 82 SpŘ náležitosti uvedené v § 37 SpŘ (tj. obecné náležitosti podání účastníka, které směřuje vůči celnímu úřadu) a musí obsahovat též údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, s tím, že není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolání má být podáno s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal celnímu úřadu a aby každý účastník obdržel jeden stejnopis (v opačném případě stejnopisy vyhotoví celní úřad na náklady odvolatele). Odvolání se obecně podává u celního úřadu, který napadené rozhodnutí vydal, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (k zachování lhůty stačí, bylo-li předáno poslední den lhůty k poštovní přepravě držiteli poštovní licence; nemůže-li účastník řízení z vážných důvodů podat odvolání u věcně a místně příslušného celního úřadu, je lhůta zachována, pokud je poslední den lhůty odvolání podáno u celního orgánu vyššího stupně, viz § 40 SpŘ). Pokud byl účastník řízení poučen nesprávně nebo neúplně anebo nebyl poučen vůbec (viz § 68 odst. 5 SpŘ), může podat odvolání do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení ve smyslu § 70 SpŘ (takové usnesení se týká opravy zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí, bylo-li vydáno), nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (tzv. subjektivní a objektivní lhůta; tu již nelze prodloužit). Včas podané odvolání proti rozhodnutí o správním deliktu má odkladný účinek, který nelze v případě přestupků nikdy vyloučit. Stejně tak má vždy odkladný účinek rozhodnutí o celním deliktu (§ 322 CZ).

Celní úřad zašle (za předpokladu, že odvolání je přípustné a bylo podáno ve lhůtě) stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří měli právo jej podat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě (ta nesmí být kratší než pět dnů) vyjádřili, a případně sám doplní řízení. Po soustředění všech materiálů celní úřad buď:

- odvolání v plném rozsahu vyhoví (tzv. autoremedura), jestliže nové rozhodnutí o přestupku nemůže způsobit újmu žádnému z účastníků (ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas), přičemž proti rozhodnutí vydaném v rámci autoremedury je opět přípustné podat odvolání (které by opět mělo odkladný účinek);
- anebo napadené rozhodnutí s odvoláním, výsledky doplněného řízení a se spisovým materiálem předloží se svým stanoviskem odvolacímu orgánu ve lhůtě do 30 dnů ode dne, kdy mu odvolání došlo (§ 88 odst. 2 SpŘ);
- případně, je-li odvolání nepřípustné nebo podáno opožděně, předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů (ve stanovisku se v takovém případě omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřípustnosti).

K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedených v odvolání (případně v průběhu odvolacího řízení) se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit v průběhu prvoinstančního řízení (namítá-li odvolatel, že mu nebylo umožněno učinit v tomto řízení určitý úkon, musí jej učinit spolu s odvoláním). Tento zákaz použití tzv. novot v odvolacím řízení však nedopadá na řízení o přestupku. Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopat nové důkazy po celou dobu řízení, tedy i v rámci odvolání. Obviněný totiž zásadě není povinen součinností se správními orgány a může se rozhodnout, jakou strategii zvolí, zda bude v I. instanci zcela pasivní a při odvolání

aktivní a je na správním orgánu, aby se s touto pozdější aktivitou vypořádal<sup>98</sup>.

Odvolacím správním orgánem je nejbližší nadřízený správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Pro rozhodnutí vydaná celním úřadem je odvolacím orgánem v souladu s § 4 odst. 5 písm. h) zákona č. 185/2004 Sb., v platném znění, celní ředitelství. Celní ředitelství přezkoumá v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy, kdežto (věcnou) správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nebo tehdy, pokud to vyžaduje veřejný zájem. Při přezkoumávání řízení, které předcházelo vydání odvolání napadeného rozhodnutí, nepřihlíží celní ředitelství ani k takovým vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, případně na jeho (věcnou) správnost (§ 89 odst. 2 SpŘ). V rámci odvolacího řízení může celní ředitelství:

- napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit (bez náhrady) a řízení zastavit,
- napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a věc vrátit k novému projednání celnímu úřadu, nebo
- napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit, anebo
- neshledá-li důvod pro řešení výše uvedené, odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.

Při změně rozhodnutí je celní ředitelství limitováno ustanovením § 90 odst. 3 SpŘ, neboť odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele (zákaz *reformatio in peius*). Tato zásada je však následně upravena možností změny k horšímu v případě podání odvolání účastníka řízení se shodným zájmem nebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Jak uvádí J. Mates<sup>99</sup>, je situace ve správním trestání poměrně jednoduchá, a to zejména v důsledku omezeného počtu účastníků řízení a tedy i

---

<sup>98</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 96/2008-115 ze dne 22.1.2009, č. 7/2009 Sb. NSS.

<sup>99</sup> MATES, Pavel. *Reformatio in peius ve správním řádu. Právní rozhledy*. 2006, 18/2006, s. 671.

možných odvolatelů. Podmínka rozporu rozhodnutí s právními předpisy či veřejným zájmem však vzbuzuje, zejména vzhledem ke své neurčitosti a možnému politickému či ideovému podtextu, jisté pochyby. U přestupků je v důsledku textu § 82 PřesZ situace jasnější, neboť v odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku. Po zrušení napadeného rozhodnutí, kdy se věc vrací k celnímu úřadu, který jej vydal, k novému projednání a rozhodnutí, je celní úřad vázán právním názorem odvolacího orgánu, tedy celního ředitelství. Případné nové rozhodnutí celního úřadu je opět prvoinstanční a je proti němu tudíž přípustné nové odvolání. Rovněž zde je třeba respektovat zákaz reformace in peius.

Rozhodnutí o odvolání je konečné, nelze se proti němu dále odvolat. Právní moci nabývá, jakmile bylo oznámeno všem účastníkům správního řízení. Pro úplnost je třeba upozornit, že celní ředitelství má povinnost opožděné nebo nepřípustné odvolání zamítnout (§ 92 SpŘ), pokud nedošel k závěru, že odvolání bylo podáno včas a že je přípustné (v takovém případě by věc vrátil celnímu úřadu). Pouze v případě, že rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí (§§ 100-102 SpŘ). Jsou-li shledány předpoklady pro využití některého z uvedených institutů, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo jako žádost o obnovu řízení, případně žádost o vydání nového rozhodnutí.

Celní úřad Valašské Meziříčí se při výkonu svých kompetencí setkal s případy, u kterých se výše uvedené ustanovení SpŘ o odvolání vykládalo poněkud nešťastně. Jednalo se o případy, kdy byly celnímu úřadu postupovány k zahájení úkonů vymáhání (dělená správa) blokové pokuty za přestupky na místě nezaplacené. Celní úřad tedy v souladu s § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vyzval dlužníka (přestupce) k úhradě daňového nedoplatku v náhradní lhůtě. A v tomto okamžiku se situace začala komplikovat. Dlužník podal proti této výzvě okamžitě odvolání, ve kterém však nezpochybňoval důvody

vydání předmětné výzvy, ale v celém rozsahu napadl samotný exekuční titul, tedy rozhodnutí o uložení blokové pokuty. Odvolání obsahovalo argumentaci skutkovými a právními okolnostmi svědčícími ve prospěch dlužníka, s návrhem na zrušení uložené pokuty.

Celní úřad posoudil takové podání podle skutečného obsahu jako odvolání proti rozhodnutí o uložení blokové pokuty a pro svou nepříslušnost jej usnesením postoupil ukladateli pokuty k dalšímu řízení. Ale jaké překvapení čekalo pracovníky celního úřadu, když bylo odvolání vráceno zpět s poznámkou, že proti uložení blokové pokuty se nelze odvolat a proto si mají předmětné odvolání vyřešit sami! Poté, co vedoucí příslušného správního orgánu setrval na tomto názoru i přes intenzivní argumentaci celního úřadu ustanoveními SpŘ, musela být věc řešena s nadřízeným orgánem ukladatele pokuty. Tady se již dostalo sluchu odůvodněným snahám celního úřadu o postoupení příslušného podání. Odvolání převzal správní orgán, který rozhodnutí o blokové pokutě vydal a postoupil jej odvolacímu orgánu, i přes jeho nepřípustnost. Snad malým zadostiučiněním je v této anabázi skutečnost, že odvolací správní orgán rozhodnutí o blokové pokutě v přezkumném řízení zrušil pro jeho nezákonnost.

## **11. Přezkoumání rozhodnutí soudy**

### **11.1 Správní soudnictví**

Přezkoumání rozhodnutí o správním deliktu soudem je prováděno v rámci správního soudnictví. Správní soudnictví je v našem právním řádu upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a stojí na principu plné jurisdikce. Správní soudy, tedy soudy rozhodující ve věcech správního soudnictví, jsou za účelem zjištění stavu věci nadány provádět dokazování, hodnotit skutkový stav nezávisle na správním orgánu, vázat správní orgán právním názorem a zjištěným skutkovým stavem, tedy provádět úplnou revizi rozhodnutí v mezích žalobních návrhů.

V souladu s § 4 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. rozhodují správní soudy, jako soudy práva veřejného, o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů, což v sobě zahrnuje též žalobu proti rozhodnutí o správním deliktu. Poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem a za podmínek stanovených soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem. Obecnou zásadou správního soudnictví je přípustnost zahájení řízení pouze na návrh a teprve po vyčerpání řádných opravných prostředků, jsou-li připuštěny. Návrh na zahájení řízení týkajících se rozhodnutí správních orgánů se nazývá žaloba. Účastníkem řízení jsou navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný). V případě žaloby proti rozhodnutí správních orgánů ve věci správního trestání bude žalobce zpravidla osoba, která dle napadeného rozhodnutí porušila právní předpisy, a žalovaným bude správní orgán, který rozhodoval v dané věci v posledním stupni. V případě řízení o správních deliktech před orgány celní správy bude žalovaným v drtivé většině případů celní ředitelství, jako odvolací orgán u rozhodnutí celních úřadů.

Správními soudy jsou soudy krajské a Nejvyšší správní soud. Krajské soudy rozhodují o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů v oblasti správního trestání specializovanými senáty. Místně příslušný je

ten krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni. Žalobce se může žalobou domáhat zrušení napadeného rozhodnutí, případě vyslovení jeho nicotnosti, a to ve lhůtě dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno. Specifická možnost žaloby existuje v případě rozhodnutí o uložení trestu za správní delikt. Zde se může ten, komu je trest uložen, domáhat žalobou upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.

Podání žaloby nemá vůči napadenému rozhodnutí odkladný účinek. Pokud však účastník řízení, který podal návrh (žalobu) na soudní přezkoumání rozhodnutí o přestupku, požádá o odklad výkonu rozhodnutí, musí celní orgán jeho žádosti vyhovět (§ 83 odst. 1 PřesZ). De lege ferenda by se ovšem jevilo vhodnější, aby již samotné podání žaloby mělo za následek odklad výkonu rozhodnutí.

Samotné řízení před soudem je zahájeno dnem, kdy žaloba došla soudu. Účastníky řízení jsou žalobce a žalovaný a dále ti, o kterých to stanoví soudní řád správní. Krajský soud posuzuje v řízení o žalobě především právní otázky, a na rozdíl od dřívější právní úpravy je také oprávněn na návrh provést důkazy, jimiž osvětlí skutkovou stránku věci, ze které vycházel celní úřad. Nedostatky skutkových zjištění ze správního řízení, které dříve nutně vedly ke zrušení rozhodnutí, mohou být dnes částečně napraveny doplněním dokazování před soudem. Do jisté míry se tak zmenšuje prostor pro dříve dosti četná rozhodnutí, kterými soud rušil napadené rozhodnutí správního orgánu pro nedostatečná skutková zjištění, tedy pro vady provedeného řízení.

Přesto v podstatné části věcí nebylo a není nutné provádět dokazování. Soudní řád správní proto umožňuje rozhodnout soudu bez toho, že by bylo nařizováno jednání, a to buď se společným souhlasem obou stran sporu (§ 51 soudního řádu správního) a také tam, kde rozhodnutí správního orgánu trpí takovými vadami, které by ani při soudním ústním jednání nebylo možno odstranit, a je třeba jej zrušit (§ 76 soudního řádu správního).

Výsledkem řízení před soudem ve věci samé je rozsudek, jímž se buď žaloba zamítá, nebo se napadené rozhodnutí zrušuje a věc se vrací celnímu úřadu k dalšímu řízení. V případech uložení trestů za správní delikt může soud na návrh vyslovit, že od uloženého trestu se upouští, popřípadě může výrok o uloženém trestu zmírnit, pokud je takové rozhodnutí možno učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel celní úřad, a který soud případně doplnil nikoli v zásadních směrech<sup>100</sup>. Jak připomíná H. Prášková<sup>101</sup>, pravomoc soudu upustit od trestu nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených není žádnou obdobou institutu milosti (ve formě agraciace), který přísluší vykonávat prezidentovi nebo jinému orgánu. Správní soudy důvody pro moderaci rozhodnutí správních orgánů zatím zpravidla neshledávají, když argumentují tím, že by muselo jít o postih „zjevně nepřiměřený“<sup>102</sup>.

Tam, kde soud nerozhoduje ve věci samé, řízení skončí vydáním usnesení (např. o odmítnutí žaloby, o zastavení řízení). Po dobu řízení před soudem neběží lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt a pro výkon rozhodnutí o správním deliktu a ani lhůty ve věcech správy daní.

Ve správním soudnictví rozhodují soudy v jediném stupni. Proti jejich rozhodnutí není přípustné odvolání ani žádný jiný řádný opravný prostředek. Proti pravomocným rozhodnutím krajských soudů ve věcech správního trestání je však možno podat mimořádný opravný prostředek - kasační stížnost, o které rozhoduje Nejvyšší správní soud. Sídlem Nejvyššího správního soudu je Brno, i když vládní návrh soudního řádu správního počítal s Prahou<sup>103</sup>, a je charakterizován jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví.

---

<sup>100</sup> K využití moderačního práva správního soudu ohledně ukládání pokut správním orgánem podrobněji v Rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 53/2004-41 ze dne 21.12.2006, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>101</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. *Rozhodování soudu ve věcech správního trestání*. In *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 149.

<sup>102</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 250/2003-48 ze dne 16.11.2004, č. 560/2005 Sb. NSS.

<sup>103</sup> MIKULE, Vladimír. *Správní soudnictví, kapitola XXVII*. In HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009. s. 556.

Přesto, že Nejvyšší správní soud je nadán i dalšími pravomocemi, je rozhodování o kasačních stížnostech stěžejní náplň jeho práce.

Jak již bylo uvedeno, je kasační stížnost mimořádným opravným prostředkem proti pravomocným rozhodnutím krajského soudu. Kasační stížnost je připuštěna proti každému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, pokud není správním řádem soudním výslovně uvedena jako nepřipustná. Vedle přípustnosti je nutno rozlišovat důvody kasační stížnosti. Stěžovatele stíhá břemeno tvrzení, a je proto povinen tyto důvody tvrdit. Může se jednat o:

- nezákonnost, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení,
- vady řízení, spočívající zejména v chybné aplikaci skutkových podstat či jejich nesprávné zjišťování,
- zmatečnost řízení před soudem,
- nepřezkoumatelnost rozhodnutí v důsledku jeho nesrozumitelnosti, nedostatečném odůvodnění rozhodnutí či jiné vady řízení před soudem znamenající jeho nezákonnost a
- nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.

Kasační stížnost může podat každý z účastníků řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, ale za stanovených podmínek i osoba zúčastněná na řízení. Účastníky řízení jsou stěžovatel a všechny osoby, které byly účastníky řízení před krajským soudem. Pro stěžovatele platí tzv. *advokátní přímus*<sup>104</sup>, tj. musí být zastoupen advokátem, pokud nemá sám (jeho člen či zaměstnanec) vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí krajského soudu. Zmeškání této lhůty nelze prominout. Sama o sobě nemá kasační stížnost odkladný účinek, ale soud ji může na návrh stěžovatele přiznat a to i vůči správnímu rozhodnutí, které bylo krajským soudem přezkoumáváno<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> MILEROVÁ, Ivana. *Kasační stížnost*. In *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 123.

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 77/2005-96 ze dne 6.12.2005, č. 786/2006 Sb. NSS.

Kasační stížnost se podává u krajského soudu, který rozhodnutí vydal a ten ji po splnění povinností uvedených v § 108 soudního řádu správního předloží spolu s příslušnými spisy Nejvyššímu správnímu soudu, jenž je vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, nejde-li o některou z výjimek. Nejvyšší správní soud nejprve posoudí důvodnost kasační stížnosti. Je-li nedůvodná, rozsudkem ji zamítne. Pokud je kasační stížnost uznána důvodnou, soud napadené rozhodnutí rozsudkem zruší a věc vrátí krajskému soudu k dalšímu řízení, přičemž ten je právním názorem kasačního soudu vázán. Dále může rozhodnou o odmítnutí návrhu, zastavení řízení nebo postoupení věci, jestliže pro to byly důvody již v době rozhodování krajským soudem.

## 11.2 Ústavní soud

Postavení a pravomoci Ústavního soudu upravuje Ústava České republiky v čl. 83 – 89. Tyto články jsou sice zahrnuty v hlavě Ústavy pojednávající o moci soudní, Ústavní soud však není součástí soustavy obecných soudů. Není jim ani nadřízen ani není další instancí. Je soudem jediného stupně, slovy čl. 83 Ústavy „soudním orgánem ochrany ústavnosti“. Ústavní soud se však nezabývá pouze ústavností, jak by jeho název napovídal, nýbrž i zákonností aktů, jež přezkoumává. Z hlediska správního trestání je nejdůležitější pravomocí Ústavního soudu rozhodování o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod<sup>106</sup>. Tuto ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem.

Účastníky řízení o ústavní stížnosti jsou stěžovatel a orgán veřejné moci, proti jehož zásahu stížnost směřuje. U případů ústavních stížností

---

<sup>106</sup> čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky; § 72-84 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

proti rozhodnutí soudu ve správním soudnictví bude účastníkem stěžovatel a příslušný soud. Správní orgán, který vydal napadené rozhodnutí o správním deliktu, bude v postavení vedlejšího účastníka řízení. Ústavní stížnost je nepřípustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práv poskytuje. Ve věcech správního trestání bude posledním prostředkem kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Ústavní stížnost lze podat ve lhůtě 60 dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje. K ústavní stížnosti není oprávněn neúspěšný žalovaný správní orgán, jemuž jakožto orgánu veřejné moci základní práva a svobody nepřísluší<sup>107</sup>. Ústavní stížnost nemá obecně odkladný účinek. Ústavní soud však může na návrh stěžovatele vykonatelnost napadeného rozhodnutí odložit.

Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem. Je oprávněn ústavní stížnost zamítnout nebo ji zamítnout zčásti. Pokud ústavní stížnosti vyhoví, zruší Ústavní soud též napadené rozhodnutí. Proti nálezu Ústavního soudu není připuštěn opravný prostředek.

---

<sup>107</sup> Stanovisko pléna Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS-st 9/99 ze dne 9.11.1999, ST 9/16 SbNU 372.

## **Závěr**

Jak jsem již uvedl v úvodu své rigorózní práce, zvolil jsem si jako její téma problematiku správního trestání v důsledku svého profesního zařazení a též pro nemalou praktickou zkušenost s tímto druhem řízení. Uvědomoval jsem si, že je to oblast velmi široká a že nebude jednoduché zpracovat toto téma uceleně a přehledně, a zároveň dosáhnout takové míry preciznosti při výkladu jednotlivých pojmů, která je nezbytná pro tento druh práce.

Obsah rigorózní práce jsem zaměřil na pojednání o správních deliktech a řízení o nich. Jádro práce tvoří pojednání o přestupcích, jiných správních deliktech podnikatelů a s tím spojené delikty procesního charakteru a navazující možný přezkum vydaných rozhodnutí. Pro tuto volbu jsem se rozhodl z několika příčin.

První z nich souvisí se změnou struktury projednávaných případů před celními úřady. Před vstupem České republiky do Evropské unie byly celní úřady příslušné k projednání celních přestupků, celních deliktů a dalších správních deliktů souvisejících s devizovými předpisy a ochranou práv duševního vlastnictví při dovozu a vývozu zboží. Drtivou většinu případů však tvořily celní delikty, a to v souvislosti s podnikatelskou činností tuzemských subjektů.

Dne 1. 5. 2004 se však situace diametrálně změnila. Česká republika vstoupila do Evropské unie, veškeré pravidelné celní kontroly na hranicích našeho státu zmizely a celní správa byla postavena před novou kapitolu své existence. V oblasti správního trestání logicky výrazně ubylo celních deliktů i celních přestupků.

Avšak díky novým kompetencím, které celní správa nabyla, výrazně narostly počty případů přestupků i jiných správních deliktů. Šlo zejména o případy týkající se správy daní spotřebních, výkonu dozoru v souladu se zákonem o povinném značení lihu, zákonem na ochranu spotřebitele atd. Nejrazantnější nárůst správních deliktů a zejména přestupků byl způsoben převzetím kontrol podle zákona o pozemních

komunikacích. Jednalo se o provádění kontrolního vážení vozidel, kontrolu časového zpoplatnění a elektronického mýtného na vybraných dálnicích a silnicích 1. třídy. Zde převzaly celní orgány agendu, která se již nezakládala na kontrole oběhu zboží či zajišťování jeho správného zdanění, ale na kontrole plnění povinností řidičů a dopravců, což bylo do té doby v gesci zejména orgánů policie a orgány celní správy se jimi zabývaly pouze okrajově. Řízení o přestupcích a jiných správních deliktech podnikatelů se tak stalo jednou z primárních činností celních úřadů v oblasti správního trestání, kterou je nezbytné se zabývat i po stránce procesních postupů.

Další důvod ke zpracování problematiky správních deliktů spadá do problematiky metodiky. Jako každý jiný správní orgán, tak i celní správa vytváří pro své řádné fungování systém interních předpisů. Jedním z těchto předpisů je Služební předpis SP 3/2005- Postup celních orgánů po zjištění důvodného podezření ze spáchání přestupku a Služební předpis SP 34/2006 – Postup celních orgánů při správním trestání – správní a pořádkové delikty. Jedná se o velice kvalitní předpisy, které jednoznačně napomohly ke zlepšení práce orgánů celní správy při zjišťování a projednávání správních deliktů. SP 3/2005 však vznikl v době těsně předcházející rekodifikaci správního práva procesního a nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Proto jsou některé postupy v něm uvedené navázány na předchozí právní úpravu uvedenou v zákoně č. 71/1967 Sb., a tím se stávají pro dnešní praxi nepoužitelné. Proto bych chtěl svou rigorózní práci nahradit tento nedostatek a alespoň v této formě přispět ke zlepšení metodického řízení, bude-li o to zájem.

Tak jako se vyvíjí celá naše společnost a její právní řád, vyvíjí se i oblast správního trestání. Jak již bylo naznačeno v hlavním textu této práce, je právní úprava správních deliktů velmi roztráštěná. Vždyť jen počet zákonů obsahující skutkové podstaty přestupků se v současnosti pohybuje kolem stovky. Největším úskalím se však jeví velmi široké druhové členění správních deliktů. Není-li protiprávní čin označen

v zákoně jako přestupek, jedná se o tzv. jiný správní delikt. Tato skupina zahrnuje různorodé protiprávní činy s mnohdy specifickými podmínkami jejich projednávání, když odchylky obsahující některé zvláštní zákony upravující skutkové podstaty jiných správních deliktů mají charakter jednotlivostí a zdaleka nepostihují zvláštnosti správního řízení trestního.

Tohoto problému si byla vědoma i Vláda České republiky, když svým usnesením č. 162 ze dne 20.2.2002 schválila koncepci reformy správního trestání. Ministerstvo vnitra tedy v roce 2004 vypracovalo, po rozsáhlé diskuzi na toto téma, paragrafované znění návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)<sup>108</sup> a návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Stěžejní změnou obsaženou v tomto návrhu je sjednocení právní úpravy tak, že pod pojmem přestupek bude nově považováno protiprávní jednání jak osob fyzických, tak i osob právnických. Přestupky by tak měly nahradit všechny dosavadní správní delikty s výjimkou správních disciplinárních deliktů, správních pořádkových deliktů a deliktů proti platební disciplíně. Touto rekodifikací by se správní delikty ocitly pod jednotným režimem přestupkového zákona s propracovanou obecnou částí a jednotnou zvláštní úpravou řízení o přestupcích. Předmětný návrh zákona však obsahuje i další změny oproti stávajícímu stavu. Za všechny lze uvést požadavek, aby oprávněnou úřední osobou, která vede řízení o přestupku, mohla být jen osoba s vysokoškolským vzděláním získaným studiem v oblasti práva v rámci magisterského studijního programu na vysoké škole v České republice nebo osoba, která prokázala zvláštní odbornou způsobilost na úseku přestupků. Tato, ale i ostatní více či méně kontroverzní části návrhu nového zákona, budou jistě předmětem vážných diskuzí.

---

<sup>108</sup> Ministerstvo vnitra České republiky: Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (zákon o přestupcích) [online], Praha: aktualizace 11.3.2004, [cit. 13.4.2011]. Dostupný z WWW: < <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/aktualit/navrhy/index.html> >.

Osobně však spatřuji v této cestě jedinou reálnou možnost, jak sjednotit, zkvalitnit a zefektivnit správní řízení trestní v České republice. V tomto okamžiku je však realizace reformy správního trestání odložena. To, doufejme, neznamená konec chystaných změn, ale pouze delší dobu na jejich přípravu. I přes svůj optimismus se ale domnívám, že závěrečným legislativním procesem projdou uvedené návrhy zákonů, pokud tomu tak vůbec bude, nejdříve v závěru funkčního období stávajícího poslanecké sněmovny. Snad, naděje umírá poslední.

Jak je reforma správního trestání věcí velmi potřebnou, stává se zvýšení vynutitelnosti sankcí uložených za správní delikty problémem zásadním, a to nejen z hlediska právního, ale i z hlediska ekonomického.

Dnem 1.1.2006 převzala Celní správa České republiky od územních finančních orgánů kompetenci tzv. dělené správy, jež jí umožňuje vybírání a vymáhání peněžitých plnění, která vznikla bez vydání správního aktu ze zákona, nebo která byla uložena jinými správními úřady v řízení podle správního řádu, a která jsou příjmem státního rozpočtu, státních fondů nebo rozpočtů územních samosprávných celků. Stalo se tak na základě novely zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, provedenou zákonem č. 444/2005 Sb., kdy byla tato kompetence odebrána finančním úřadům a v souladu s § 5 odst. 4 písm. m) zákona č. 185/2004 Sb. o Celní správě České republiky, ji vykonávají celní úřady.

Statistika Generálního ředitelství cel vypovídá jasně o vývoji v této oblasti<sup>109</sup>. Pod druhem příjmu 3754, kde jsou evidovány pokuty uložené ve správním řízení, se procentuelní úspěšnost vybírání a vymáhání od roku 2006 do roku 2009 neustále snižuje. Celkový počet vydaných rozhodnutí, vyměřených částek, vybraných částek a úspěšnost vymáhání v % je zachycena v následující tabulce.

---

<sup>109</sup> Přehledy efektivity vymáhání – březen 2010, Generální ředitelství cel [online], Praha: aktualizace 27.4.2010, [cit. 23.6.2011]. Dostupný z [www: < http://portal.cs.mfcr.cz/grodbor24/odd241/Ostatn%20prehledy/Forms/obecne.aspx >](http://portal.cs.mfcr.cz/grodbor24/odd241/Ostatn%20prehledy/Forms/obecne.aspx).

Rok	Počet rozhodnutí	Vyměřená částka (v tis. Kč)	Vybraná částka (v tis. Kč)	%
2006	420 817	445 451	313 548	70,39
2007	432 239	556 982	432 955	76,11
2008	456 622	602 542	438 321	72,74
2009	522 471	876 908	553 491	63,11

Absolutní většinu těchto pokut tvoří blokové pokuty na místě nezaplacené, které uložila Policie České republiky, zejména pak příslušníci dopravní policie. Přesto, že zákon č. 337/1992 Sb. (nahrazen od 1.1.2011 zákonem č. 280/2009 Sb.), podle kterého celní úřady při vymáhání pokut postupují, obsahuje rozsáhlý výčet způsobů provedení exekuce, je v některých případech vymáhání pokuty velmi složité. To platí zejména pro vymáhání pokut uložených cizím státním příslušníkům. Zde je reálná možnost vymoci pokutu ve výši 1 000 až 2 000 Kč mizivá. De lege ferenda bych proto navrhoval možnost požadovat v odůvodněných případech již při zjištění přestupku po přestupci složení kauce, která by sloužila k zajištění úhrady pokuty. Obdobně je již koncipována kauce v § 125a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. sloužící pro zajištění účasti přestupce na řízení.

Závěrem chci dodat, že i přes mou snahu se nedostalo všem institutům uvedeným v mé práci stejného prostoru. Záměrně jsem kladl důraz na teoretická východiska, kterým se v praxi vždy nedostává potřebné pozornosti a vlastní praktické zkušenosti. Z toho jsem někdy pouze v odkazech přecházel notoricky známé otázky typu základních obsahových náležitostí rozhodnutí. Doufám, že to této rigorózní práci nebude na škodu.

## Seznam použité literatury

- 1) BROTHÁNKOVÁ, Jana - ŽIŠKOVÁ, Marie. *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-424-2.
- 2) ČERNÝ, Pavel - DOHNAL, Vítězslav - KORBEL, František - PROKOP, Martin. *Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8.
- 3) ČERVENÝ, Zdeněk - ŠLAUF, Václav. *Přestupkové právo: komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 9. vyd. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-357-2.
- 4) HENDRYCH, Dušan a kolektiv. *Správní právo*. 7. vyd. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.
- 5) HORZINKOVÁ, Eva - ČECHMÁNEK, Břetislav: *Přestupky a správní trestání. Právní úprava k 1.5.2008*. 4. dopl. vyd. Praha: Eurounion, 2008. ISBN 978-80-7317-069-1.
- 6) HORZINKOVÁ, Eva - NOVOTNÝ, Vladimír: *Správní právo procesní*. 2. akt. vyd. Praha: Leges, 2008. ISBN 978-80-87212-01-1.
- 7) KNAPOVÁ, Marta - ŠVESTKA, Jiří - DVOŘÁK, Jan a kolektiv. *Občanské právo hmotné I. 4 akt. a dopl. vydání*. vyd. Praha: ASPI a.s., 2005. ISBN 80-7357-127-7.
- 8) KOBÍK, Jaroslav: *Správa daní a poplatků s komentářem*. 6. akt. vyd. Olomouc: Anag, 2008. ISBN 978-80-7263-459-0.
- 9) MAINUŠ, František - JANÁK Jan - HORVÁTH, Vladimír. *Historie celnictví v ČSSR*. Praha: Naše vojsko, 1977. 28-083-77.
- 10) MATES, Pavel a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-806-4.
- 11) MIKULE, Vladimír. *Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*. In *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 73-91. ISBN 80-86395-65-0
- 12) NOVÁČEK, Antonín. *Právo celní, Slovník veřejného práva československého*. II. svazek. Reprint, Polygrafia Brno, 1934. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000. s. 493-505 ISBN 80-902752-6-5.
- 13) ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0.
- 14) PRÁŠKOVÁ, Helena. *Rozhodování soudu ve věcech správního trestání*. In *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 143-156. ISBN 80-86395-65-0

- 15) PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část. 7.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU Brno, 2007. ISBN 978-80-210-4276-6.
- 16) ŠIŠKEOVÁ, Sylva - LAVICKÝ, Petr – PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání.* Praha: ASPI, a.s., 2006. ISBN 80-7357-200-1.
- 17) VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář.* Praha: BOVA POLYGON, 2006. ISBN 80-7273-134-3.
- 18) VOPÁLKA, Vladimír. *Pravomoc správních soudů.* In *Nová úprava správního soudnictví.* Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 11-23. ISBN 80-86395-65-0.

### Časopisecká literatura

- 1) HRABÁK, Jan. Správní trestání právnických osob v rozhodovací praxi soudů. *Právní rádce.* 2008, č. 11/2008, s. 43-50.
- 2) HRŮŠOVÁ, Klára – MOLEK, Pavel. Správní trestání v aplikační praxi soudů. *Soudní rozhledy.* 2009, č. 12/2009.
- 3) KOLMAN, Petr. Pořádková pokuta ve správním řízení. *Veřejná správa.* 2008, č. 8/2008. Dostupný také z WWW: <[http://www.mvcr.cz/clanek/poradkova\\_pokuta\\_ve\\_spravnim\\_rizeni.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/poradkova_pokuta_ve_spravnim_rizeni.aspx)>.
- 4) MATES, Pavel. K některým aspektům postihu smíšených správních deliktů v souvislosti s reformou správního trestání. *Právní rozhledy.* 2003, č. 7/2003, s. 353 a násl.
- 5) MATES, Pavel. Reformatio in peius ve správním řádu. *Právní rozhledy.* 2006, č. 18/2006, s. 671 a násl.
- 6) ONDŘEJOVÁ, Dana. Limity diskrečního oprávnění v otázkách správního trestání správními orgány a meze soudního přezkumu. *Právní rozhledy.* 2009, č. 10/2009, s. 358 a násl.

### Právní předpisy

- 1) Nařízení Rady (EHS) č. 2913/93 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství
- 2) Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, ze dne 2. července 1993, kterým se provádí Nařízení Rady (EHS) č. 2913/93, kterým se vydává celní kodex Společenství.
- 3) Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

- 4) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- 5) Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky.
- 6) Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.
- 7) Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon.
- 8) Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.
- 9) Zákon č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu a změně zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.
- 10) Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu.
- 11) Zákon č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušující některá práva duševního vlastnictví.
- 12) Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.
- 13) Vyhláška Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích.
- 14) Vyhláška Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb. o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

### **Interní právní předpisy**

- 1) Služební předpis Celní správy České republiky SP 3/2005- Postup celních orgánů po zjištění důvodného podezření ze spáchání přestupku.
- 2) Služební předpis Celní správy České republiky SP 34/2006- Postup celních orgánů při správním trestání – správní a pořádkové delikty.

## Seznam použitých zkratek

- PřesZ - zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích.  
SpŘ - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.  
CZ - zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon.  
SJS - Soudní judikatura ve věcech správních (do dubna 2000 vydávalo nakladatelství Codex Bohemia, s.r.o., od května 2000 do konce roku 2002 ASPI Publishing, s.r.o.).  
SP - Soudní judikatura ve věcech správních 1993 – 1997. Příloha časopisu Správní právo, uspořádal JUDr. Michal Mazanec.  
Sb. NSS - Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.  
SbÚS - Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky.

## Seznam příloh

- Příloha č. 1 – VZOR Protokolu o zjištěném podezření z porušení právních předpisů užívaný orgány celní správy u přestupků.  
Příloha č. 2 – VZOR Protokolu o zjištěném podezření z porušení právních předpisů užívaný orgány celní správy u jiných správních deliktů.

## Příloha č. 1

CELNÍ ÚŘAD.....

---

Adresa :  
tel.

### P R O T O K O L o zjištěném podezření z porušení právních předpisů

Místo zjištění .....  
Datum a čas zjištění : .....  
Datum a čas porušení povinnosti .....

#### Osoba

Jméno, příjmení, titul: .....  
Rodné číslo : .....  
Bydliště : .....  
Průkaz totožnosti : .....

#### Osoba jednající za fyzickou osobu

Jméno, příjmení a titul: .....  
Datum narození : .....  
Bydliště : .....  
Průkaz totožnosti: .....

#### Zboží

Komodita : .....  
Druh zboží : .....  
Tarifní zařazení: .....  
Celní/statistická hodnota skutečná : .....  
Celní/statistická hodnota deklarovaná : .....  
Hodnota zboží : .....  
Druh dokumentu : .....  
Číslo dokumentu : .....  
Země původu : .....  
Země obchodu : .....  
Množství : .....  
Únik na cle : .....  
Únik na DPH : .....  
Únik na SPD : .....  
Celková výše úniku : .....

Dopravní prostředek :

Odesílatel :

Příjemce :

Přepravce :

## Popis jednání výše uvedené osoby a popis porušení předpisů

### Právní kvalifikace přestupku

Je důvodné podezření, že výše popsaným jednáním fyzická osoba porušila právní povinnost danou ustanovením § (čl.).....z.č. (CK, NK) ....., ve znění pozdějších předpisů a svým jednáním tak naplnila skutkovou podstatu celního přestupku / přestupku dle § .....zákona č. ....Sb., ve znění pozdějších předpisů.

### Vyjádření výše uvedené osoby (zástupce)

#### Zajištění zboží:

#### Zadržení dokladů:

Protože na základě provedeného zjištění je důvodné podezření, že výše uvedená osoba se svým jednáním dopustila celního přestupku / přestupku ve smyslu ustanovení §.....písm..... zákona č. ...., celní orgán ve smyslu ustanovení ..... zákona č. .... postupuje věc k dalšímu řízení celnímu úřadu .....se sídlem v .....

Protože na základě provedeného zjištění je důvodné podezření, že výše uvedená osoba se svým jednáním dopustila trestného činu ve smyslu ustanovení §..... z.č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, celní orgán věc oznamuje orgánu činnému v trestním řízení: ..... ve smyslu ustanovení § 8 odst.1 z.č.141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů a současně tento orgán žádá o písemné vyrozumění o učiněných opatřeních v souladu s ustanovením § 158 odst. 1 trestního řádu.

Protože jednání shora uvedené osoby má znaky celního přestupku/přestupku dle § ..... písm.....zákona č. ..../.....Sb. ve znění pozdějších předpisů a tato osoba je vyňatá z působnosti zákona o přestupcích, celní orgán věc postupuje v souladu s ustanovením § 71 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů ..... k projednání podle zvláštních předpisů.

Na základě provedeného zjištění je důvodné podezření, že výše uvedená osoba porušila právní předpisy, jejichž provádění je ve věcné příslušnosti ..... Zjištěné skutečnosti celní orgán proto oznamuje tomuto orgánu jako podklad pro případné zahájení řízení o přestupku.

#### Přílohy :

V ..... dne .....

.....  
(hodnost, titul, jméno, příjmení)  
osobní razítko celníka,  
který protokol zpracoval

## Příloha č. 2

### Celní úřad .....

---

Adresa:.....

tel.: .....

Č.j.: .....

spis. zn.: .....

### P R O T O K O L

#### o zjištěném důvodném podezření z porušení právních předpisů

**Místo zjištění:**

.....

**Datum a čas zjištění:**

.....

**Osoba důvodně podezřelá z porušení právních předpisů**

.....

**IČ / datum narození:**

.....

**sídlo / bydliště:**

.....

Osoba jednající za osobu důvodně podezřelou z porušení právních předpisů :

**titul, jméno, příjmení:**

.....

**vztah k účastníkovi řízení :**

.....

*(specifikovat, zda se jedná o zástupce, pověřenou osobu apod.)*

**datum narození:**

.....

**místo trvalého pobytu:**

.....

**průkaz totožnosti:**

.....

**Zboží:** *(dle charakteru porušení - stručný popis, množství, hodnota, případně únik)*

.....

.....

**Popis případu:**

**Podrobný** popis případu, zejména uvést dobu, místo, druh kontroly, kontrolní zjištění, identifikace všech zúčastněných osob, jejich reakce, připomínky, námítky, návrh, zda bylo zboží zajištěno případně kde, zda byly zadrženy doklady a veškeré okolnosti případně mimořádné události atd. **Podrobný popis případu je nutný pro objektivní posouzení věci projednávaným celním úřadem.** Nestačí pouhé konstatování porušení povinnosti.

Je proto důvodné podezření, že výše uvedením jednáním došlo k porušení právní povinnosti stanovené v ..... (uvést konkrétní ustanovení porušeného

právního předpisu) a že tedy došlo k porušení právních předpisů způsobem uvedeným  
v .....(uvést konkrétní ustanovení porušeného právního předpisu).

**Vyjádření osoby důvodně podezřelé z porušení právních předpisů:**

*Podrobně uvést co osoba ve správním řízení k věci uvádí.*

podpis osoby důvodně podezřelé z porušení právních předpisů:

.....

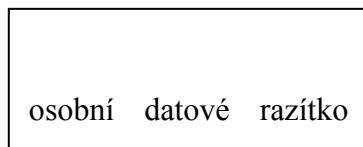
**Postoupení věci**

Případ se postoupeje k dalšímu řízení místně příslušnému Celnímu úřadu .....

**Přílohy pro celní úřad**

- *fotodokumentace*
- *listiny*
- *rozhodnutí o zajištění zboží*
- *potvrzení o zadržení dokladů*
- *atd.*

**V ..... dne .....**



.....  
*titul, jméno a příjmení  
funkce nebo služební číslo*

**Stejnopis protokolu převzal:**

*(V případě, že je protokol předáván osobně, při odeslání protokolu poštou se zde uvede datum odeslání a převzetí dle doručky.)*

**V ..... dne .....**

.....  
*titul, jméno a příjmení  
oprávněné osoby*

## **Abstrakt**

Zpracovaná rigorózní práce na téma Správní trestání orgány Celní správy České republiky si klade za cíl osvětlit problematiku správního trestání se specifickým zaměřením na správní delikty projednávané orgány celní správy. Součástí práce je exkurz do historie správního trestání, na který navazuje pojednání o historii celnictví na našem území s nástinem stávajících kompetencí celní správy, jako bezpečnostního sboru. Hlavní část je věnována správním deliktům, a to jak přestupkům, tak i dalším skupinám správních deliktů. Obsahem práce jsou teoretické východiska správního práva trestního doplněná o problematiku konkrétních správních deliktů, které jsou příslušné k projednání před orgány celní správy. Jako nedílná součást problematiky správního trestání je zpracována oblast zjišťování a projednávání správních deliktů včetně opravných prostředků a případné ochrany soudní.

The aim of this thesis, which is concerned with the topic Administrative Punishment By Customs Authorities Of the Czech Republic, is to clarify the problems of administrative punishment with a special focus on administrative delicts handled by customs authorities. The thesis offers an excursion into the history of administrative punishment which is followed by a passage about the history of customs administration with a sketch of the present-day competences of customs administration as a security body. The main part is dedicated to administrative delicts, i.e. offenses as well as other groups of administrative delicts. The thesis contains theoretical solutions of the administrative law accompanied by problems of concrete administrative delicts, which are to be handled by customs authorities. The sphere of detecting and handling the administrative delicts, including the remedy measures and possible court protection is an inseparable part of the problems of administrative punishment.

## **Resumé**

This diploma thesis gives a coherent overview of the administrative criminal law with a special focus on offense proceedings, which are presided by the Czech Republic customs authorities. In the first part of the thesis the attention is focused on the historical development of administrative penalization, which is (in view of the specific focus of the thesis) completed by a chapter that addresses the history of customs in our territory and a passage about the present-day orientation of customs authorities and their structure.

In the following chapters, which form the core of the whole thesis, the definition administrative tort is explained together with other term features and the possibilities of classification of administrative torts according to given criteria. After the explanation of general questions concerning the administrative torts, the thesis deals with the topic of offense. It concentrates on the responsibility for offenses, offense features, specification of offense, illegality and the conditions which excludes it, termination of punishability, facts of offenses, competence of the law on offenses, sanctions and preventive measures. It is followed by a list of special regulations, which contain the facts of offenses as dealt by customs authorities. The end of the chapter about offenses analyses the facts of offenses as contained in the individual law regulations, which occupy an important place in the practice of customs authorities.

The thesis continues with a chapter, that is focused on other administrative delicts of businessmen. Along with the basic profile of these administrative delicts, the thesis deals with signs of the facts of the cases, illegality, termination of punishability and sanctions for these administrative delicts. The end of the chapter is again devoted to special law regulations and the given facts of the cases. The chosen fields were principal from the point of view of practice.

The passage about administrative delicts in the next chapter is divided into disciplinary delicts while procedures are being arranged and disciplinary delicts in administrative wardship.

Part of the thesis is, of course, dedicated to procedural law, which deals with the procedures concerning administrative delict subject to customs authorities, belongingness to the procedure, participants of the procedure, initiating the procedure and taking the decision. Also shortened forms of administrative delict procedure, i.e. ticket and order procedure, were taken into account.

With the passage about the remedy measures in the administrative procedures we are getting to the end of my thesis. Appeal is the most often used remedy measure that is also the most important in practice and the only one that gets more attention in the thesis. After the passage concerning remedy measures comes the chapter dedicated to the revision of decisions about administrative delicts by regional courts, the Supreme Administrative Court and finally the Constitutional Court.

The end of the thesis outlines the reason and meaning of dealing with the topic, reflections on the legal state *de lege ferenda* and the possible use of the thesis in practice.

### **Klíčová slova**

správní delikt, přešupek, celní orgán.

### **Key words**

administrative delict, offense, customs authority.