

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra správního práva a správní vědy



Sankce za správní delikty a ochranná opatření

Diplomová práce

Kateřina Rejdová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Helena Prášková, CSc.

Praha, březen 2013

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací na téma „Sankce za správní delikty a ochranná opatření“ zpracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce ani její podstatná část nebyla předložena k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze dne 20. března 2013

.....
Kateřina Rejdová

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala JUDr. Heleně Práškové, CSc. za odborné vedení mé diplomové práce, za všechny cenné rady, věcné připomínky a čas strávený při konzultacích. Především bych velmi ráda poděkovala svým rodičům za jejich skvělou morální a materiální podporu po celou dobu studia, bez které by mi nebylo studium na Univerzitě Karlově vůbec umožněno.

Obsah:

A. ÚVOD	6
B. OBSAHOVÁ ČÁST PRÁCE:.....	8
1 SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ	8
1.1 ÚVOD DO SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ	8
1.2 ZÁSADY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ	12
1.3 SPRÁVNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST	18
1.4 HISTORICKÝ EXKURZ DO SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ	22
2 SANKCE.....	29
2.1 VYMEZENÍ POJMU SANKCE	29
2.2 ÚČEL SPRÁVNÍCH SANKCÍ	31
2.3 KLASIFIKACE SPRÁVNÍCH SANKCÍ	33
3 SANKCE ZA PŘESTUPKY.....	34
3.1 NAPOMENUTÍ.....	35
3.2 POKUTA.....	37
3.3 ZÁKAZ ČINNOSTI.....	45
3.4 PROPADNUTÍ VĚCI	50
3.5 ZÁKAZ POBYTU.....	52
3.6 SANKCE ZA PŘESTUPKY DLE ZVLÁŠTNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	55
4 SANKCE ZA TZV. JINÉ SPRÁVNÍ DELIKTY FYZICKÝCH OSOB.....	58
5 SANKCE ZA VEŘEJNÉ DISCIPLINÁRNÍ DELIKTY	60
6 SANKCE ZA POŘÁDKOVÉ DELIKTY.....	63
7 SANKCE ZA SPRÁVNÍ DELIKTY PRÁVNICKÝCH OSOB A SPRÁVNÍ DELIKTY SMÍŠENÉ POVAHY.....	66
8 SANKCE A JEJICH UKLÁDÁNÍ.....	68
8.1 ZÁSADY PŘI UKLÁDÁNÍ SANKCÍ	69
8.2 KRITÉRIA PRO URČENÍ DRUHU A VÝMĚRU SANKCÍ.....	71
8.3 UKLÁDÁNÍ TRESTŮ PŘI SOUBĚHU SPRÁVNÍCH DELIKTŮ	78
9 OCHRANNÁ OPATŘENÍ	82
9.1 POVAHA A ÚČEL OCHRANNÝCH OPATŘENÍ	82
9.2 OMEZUJÍCÍ OPATŘENÍ	83

9.3	ZABRÁNÍ VĚCI
85	
9.4 OCHRANNÁ OPATŘENÍ DLE ZVLÁŠTNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ	86
C. ZÁVĚR	88
D. SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	91
E. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ	92
F. RESUMÉ	100

A. Úvod

Tématem diplomové práce jsou Sankce za správní delikty a ochranná opatření, tudíž sankce a ochranná opatření ukládaná ve správním trestání, jehož problematiku řadíme do právního odvětví správního práva. Téma správního trestání je známé a hojně diskutované, především za situace, kdy česká, nejenom právní společnost již více jak deset let čeká na komplexní zákonnou úpravu správního trestání, z jejíž absence vyvěrá řada teoretických a především praktických aplikačních problémů. Správní právo trestní je obsaženo ve velkém množství zákonů, které podléhají častým změnám, ať se již jedná o změny věcné či nahodilé. Rozptýlenost právní úpravy často způsobuje problémy, které mnohdy nemají ani racionální jádro. Vzniká tak díky košaté právní úpravě, kterou P. Průcha označuje za diskutabilní diferenciaci, čím dál víc nepřehledná a chaotická situace a právní úprava správního trestání v mnoha ohledech nevyhovuje základním zásadám právního státu, jako jsou zásady přehlednosti a jasnosti právního řádu, jeho přesnosti, určitosti, jednotnosti a srozumitelnosti.¹

Účelem této diplomové práce je především vymezení sankcí, které lze v tomto nepřehledném prostředí správního trestání pachatelovi za jeho správní delikty uložit. Diplomová práce poskytne v úvodu náhled do správního trestání obecně, naopak v následujících kapitolách bude podrobně rozebrána platná právní úprava sankcí za přestupky i jiné správní delikty, tak i ochranných opatření jako dalšího možného postihu pachatele správního deliktu. Cílem práce je i zaměření na některé sporné aspekty ukládání sankcí z hlediska judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, problematiku správního uvážení správního orgánu při jejich ukládání či nedůvodné rozdíly ve výši sankcí dle zvláštních právních předpisů.

Co se týče struktury výkladu, první kapitola se bude věnovat správnímu trestání obecně, zásadám ovládající tuto oblast, vymezení správněprávní odpovědnosti a krátkému historickému exkurzu správního trestání na našem území. Druhá kapitola nás seznámí se samotným klíčovým pojmem sankce, jejím účelem a její klasifikací. Stěžejními pak budou následující kapitoly, kdy kapitola třetí až sedmá vymezuje jednotlivé druhy sankcí za přestupky a jiné správní delikty a kapitola osmá se zabývá

¹ MATES, P. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestněprávní revue*, 2010, roč. 9, č. 7, s. 208

zásadami a kritérii při určování druhu a výměru sankcí. Obsahem poslední deváté kapitoly je charakteristika ochranných opatření.

Oblast správního trestání, tudíž i problematika sankcí, má podle mého názoru velký praktický význam a v budoucnu ještě poroste. Z důvodu velkého množství předpisů není možné dané téma zpracovat komplexně, jelikož cílem předkládané práce je právní úprava sankcí „obecně“, ne pouze na určitém úseku správního trestání. Snažím se tak o celkový náhled do této problematiky, jak jen to rozsah práce dovolí. Výběr právních předpisů je proto zúžen na předpisy upravující pouze některá specifika sankcí či předpisy, u kterých je možné pochybovat např. o adekvátnosti výše uložené sankce. V práci uvedené zdroje budou hlavními podklady zejména pro zpracování obecných otázek. Sama problematika sankcí vyžaduje studium předpisů, ve kterých jsou tyto sankce obsaženy a vyhledání judikatury upravující otázky jejich ukládání. Vzhledem k neexistenci kodifikace tohoto odvětví jde u správních deliktů do značné míry o soudcovské právo.

V této práci vycházím z právní úpravy platné ke dni 1.2.2013.

B. Obsahová část práce:

1 Správní trestání

1.1 Úvod do správního trestání

„Správní trestání můžeme označit jako subsystém správního práva, který se zabývá deliktním (protiprávním) jednáním v oblasti veřejné správy.“² Institut správního trestání, jenž je ve srovnání s jinými evropskými státy v našich právních poměrech velice široce uplatněn a dopadá na nemalý počet občanů, představuje velice obsáhlou a složitou kapitolu veřejného práva. Jeho účel je spatřován v zajištění plnění úkolů veřejné správy a uzemní samosprávy, jakož i ochrany veřejného pořádku, občanského soužití a majetku. Trestání jakožto rozhodování o vině a trestu, členíme na trestání soudní a trestání správní, trestná jednání pak na soudní delikty (trestné činy) a správní delikty.³ Trestání v sobě zahrnuje rozhodování o vině a trestu již od dob antického Říma,⁴ kdy od pradávna byla trestním právem postihovaná trestná jednání představující soudní delikty. Vedle tohoto klasického rozhodování o vině a trestu se postupem času začala vyvíjet i potřeba postihnout jednání, která naplňují znaky správních deliktů.⁵ Došlo tak ke vzniku správního trestání, jehož výsledkem se stává uložení správního trestu.

Otázka, kdy má být k ochraně veřejných zájmů či k státem veřejnoprávně chráněných zájmů soukromých použito nástrojů trestního či správního práva, je značně složitá a v praxi diskutována již dlouhá léta. Mnozí autoři se snaží o vymezení rozdílů mezi oběma formami postihu. Škála argumentů je velmi široká, proto jen stručně uvedu, v čem jsou nejčastěji spatřovány rozdíly. U správního trestání je objektem výkon veřejné správy, kdy ochrana dopadá na tzv. statky druhé kategorie a proto nemusí být tak intenzivní, zatímco u soudního trestání se jedná o ochranu osobnosti člověka, práv a

² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. s. 183.

³ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo (obecná část)*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 439

⁴ BLAŽEK, P. *Správní trestání v kontextu demokratického státu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 1996. s. 28. Acta Universitatis Brunensis Iuridica; No 167.

⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo (obecná část)*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 439

svobod, jejichž ochrana si vyžaduje rozhodování speciálně vzdělaných osob a nezávislých orgánů.⁶ Další odlišností je nižší stupeň nebezpečnosti činu pro společnost, projevující se v materiálních znacích správního deliktu. Zatímco trestní právo je právem soudním (justičním), správní právo trestní je právem správních orgánů.⁷ Rozdíly jsou také shledávány v rovině etické, kdy soudní právo stíhá delikty závadné z morálního hlediska, zatímco správní delikty jsou eticky indiferentní a postrádají difamující povahu. Jiné diferenciační kritérium je spatřováno v dopadech trestů. Tresty ukládané za trestní činy jsou většinou těžší s citelným dopadem do sféry základních práv a svobod a soudy disponují širší škálou sankcí než správní orgány.⁸ Všechna uvedená plus mnohá další kritéria nedávají ale jasnou odpověď na to, kde se nachází hranice, na jejíž základě by bylo možné určit, které delikty mají spadat mezi soudní a které mezi správní. Tato hranice je podle mnohých autorů pohyblivá a věcné rozdíly mezi správním a soudním deliktem bývají často mlhavé. Např. F. Weyr byl zastáncem názoru, že neexistují žádné znaky, které by se daly přiřadit výhradně soudním či výhradně správním deliktům. J. Pražák dokonce konstatoval, že neexistují žádné věcné důvody pro rozlišování správních deliktů, konkrétně přestupků, od soudních a navrhol je všechny sloučit a svěřit do kompetence justice.⁹ Lze tedy říci, že výše uvedená měřítko jsou pouze orientační, a že formální označení určitého typu protispoločenského chování v pozitivním právu, tedy zda se jedná o oblast soudního či správního trestání, je výsledkem rozhodnutí zákonodárce a vyjádřením spíše reálné politiky státu. Podle V. Sládečka mohou na vůli zákonodárce považovat konkrétní protiprávní jednání za ten či onen delikt působit nejrůznější vlivy jako např. právní i jiné tradice, existující státní zřízení, stávající politické prostředí a do jisté míry i pouhá nahodilost.¹⁰

I přes oddělené trestání správních a soudních deliktů a uvedené odlišnosti, je tedy zřejmé, že existuje mezi správním trestáním a trestáním soudních stále mnoho spojitostí. A to i takových, jež způsobují problémy. Jedná se především o společné

⁶ MATES, P. *Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního*. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 24

⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 7. vydání. Brno: MU Brno - Doplněk Brno, 2007. s. 380

⁸ POŠVÁŘ, J.: *Nástin správního práva trestního. Díl II. O administrativních trestech a správním trestním řízení*. (Studijní vydání) Brno, Československý akademický spolek Právnick 1946. s. 27

⁹ MATES, P. *Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního*. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 23

¹⁰ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. s. 184

ústavní základy, kdy Ústava ani Listina základních práv a svobod správní trestání nijak nezmiňují. Čl. 39 a 40 LZPS zakotvující ústavní principy trestání se vztahují pouze na soudní delikty. Přesto lze dovést přiměřenost použití úpravy soudního trestání na správní trestání, a to především z obecných principů právního státu, z požadavků obsažených v mezinárodních smlouvách,¹¹ doporučujících evropských dokumentech¹² a z judikatury jak Evropského soudu pro lidská práva, Ústavního soudu, tak obecných správních soudů. Základní principy vztahující se na soudní trestání je tak třeba respektovat i v oblasti správního trestání.¹³

Správní právo trestní je právní odvětví velice mladé, které se stále dotváří, kdy ani samotný pojem správního trestání není ještě pojmově ustálen. V publikacích tak můžeme narazit na různá pojmenování označující rozhodovací činnost správních orgánů o vině a trestu v oblasti správního práva: správní trestání, trestní právo správní nebo správní právo procesní.¹⁴ Uvedená pojmenování se obvykle používají pro celou oblast právní úpravy odpovědnosti za správní delikty. Dle názorů některých autorů je ale např. samotný pojem správní právo trestní nepřesný, neboť správněprávní odpovědnost není vzhledem k v úvahu přicházejícím sankcím vždy odpovědností trestní povahy a trestání samo o sobě není veřejné správě vlastní. Proto by měl být tento pojem zcela přesně používán jen tam, kde přichází v úvahu správněprávní sankce trestní povahy. Ve smyslu platné právní úpravy nicméně sankce trestní povahy mezi sankcemi uplatňovanými při správněprávní odpovědnosti převládají a navíc jsou často se sankcemi netrestní povahy kombinovány, proto je tento pojem podle názoru P. Průchy nepřesně používán pro celou oblast právní úpravy.¹⁵ Někdy se lze tak setkat s rozlišováním pojmů správní právo trestní v širším slova smyslu, zahrnující celou úpravu správněprávní odpovědnosti, a správní právo trestní v užším slova smyslu, vztahované důsledně k právní úpravě

¹¹ Zejména MPOPP či EÚLP; dle čl. 6 EÚLP zakotvující právo na spravedlivý proces je třeba chápat správní delikty za druh „trestního obvinění“, z čehož je vyvozován závěr, že trestnost správních deliktů se řídí stejnými principy jako trestnost trestných činů.

¹² Např. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91) 1, o správních sankcích nebo Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31, o ochraně jednotlivců ve vztahu ke správním aktům

¹³ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo (obecná část)*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 442

¹⁴ Např. POŠVÁŘ, J.: *Nástin správního práva trestního. Díl II. O administrativních trestech a správním trestním řízení*. (Studijní vydání). Brno, Československý akademický spolek Právnick 1946. s. 199; HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo (obecná část)*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, 838 s

¹⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*, 7. vydání. Brno: MU Brno - Doplněk Brno, 2007, s. 320

správněprávní odpovědnosti s trestními sankcemi. V následujícím textu diplomové práce je pojem správní právo trestní užíván v širším slova smyslu.

Trestní pravomoc veřejné správy je u nás široká a význam správního trestání s vývojem potřeb státu u nás neustále roste. Souměrně s tím bohužel roste i počet právních předpisů, které obsahují skutkové podstaty správních deliktů. Český právní řád již teď obsahuje více než dvě stovky těchto předpisů a je stále nutno počítat s jejich nárůstem. Tato obrovská nevýhoda tohoto mladého odvětví v podobě mnohosti právních předpisů představuje společně s celkovou kvalitou současné právní úpravy aktuální problém správního trestání.

Především v souvislosti s potřebami aplikační praxe existuje již delší dobu tlak na přijetí samostatné právní úpravy správního trestání, tzv. kodexu správního trestání. Po roce 2000 vyústilo volání právních teoretiků i správních orgánů aplikujících stávající předpisy v pokus provést reformu správního trestání. V roce 2002 schválila vláda ČR koncepci reformy správního trestání, na jejímž základě zpracovalo Ministerstvo vnitra Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (zákon o přestupcích). Předkládací zpráva k zákonu vypočítávala nedostatky tehdejší, a tudíž i současné, právní úpravy, např. její roztržitost, nejednotnost a komplikovanost; absence institutů obecné povahy (např. stanovení základů odpovědnosti právnických osob, ukládání sankcí, vymezení podmínek zániku trestnosti); dílčí úprava procesních pravidel, podle kterých se postupuje při projednávání deliktů a při ukládání sankcí za ně; systém sankcí působí nahodilým dojmem a absentuje jejich vzájemná provázanost.

Návrh zákona obsahoval obecnou hmotněprávní a procesněprávní úpravu přestupků. Stanovil základy odpovědnosti fyzických a právnických osob za přestupky, druhy trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání. Zákon měl rozšířit pojem přestupek, který nechápal jen jako zaviněné jednání, kterého se může dopustit pouze fyzická osoba, ale jako protiprávní jednání, jehož se může dopustit i právnická osoba a fyzická osoba oprávněná k podnikání. Přestupek byl zvolen jako základ správněprávní odpovědnosti, který měl sjednotit stávající přestupky a jiné správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických osob. Účinnost této ucelené úpravy správního trestání však dosud nebyla realizována. Přípravy samostatné právní úpravy správního trestání trvají již řadu let a zatím nevedly k úspěchu. Je zajímavé, že

ani v minulosti nebyly správní delikty nikdy předmětem ucelené právní úpravy, a to ani před vznikem Československé republiky, během existence tzv. první republiky či po únoru 1948. Změny nenastaly ani po listopadu 1989.

Nedávno byl však vládou schválen nově vypracovaný věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, na jehož základě má ministerstvo vnitra předložit návrh tohoto zákona do konce letošního roku. Tento věcný záměr vychází vesměs z identických myšlenek jako věcný záměr předchozí.¹⁶ Právní úprava správních deliktů tak sice není nadále jednotně upravena, a to ani hmotněprávně ani procesněprávně, ale doufejme, že tentokrát nebude docházet při přípravě kodexu správního trestání k tak velkým průtahům a v dohledné době dojde k přijetí jednotné a komplexní právní normy obsahující základy správní odpovědnosti nejen fyzických, ale též právnických a podnikajících fyzických osob.

1.2 Zásady správního trestání

Systém správního práva v České republice je, jak již bylo zmíněno, velmi rozsáhlý. Vzhledem k rozsahu vztahů, které správní právo upravuje, není možné, aby psané právo předvíдалo každé možné protiprávní jednání. V okamžiku, kdy psané právo neposkytuje jasnou odpověď, nastupuje prostor pro užití judikatury obecných soudů, správních soudů i Ústavního soudu a v případě neexistence pozitivní úpravy vycházejí soudy a správní orgány ze zásady analogie práva, obecných právních principů i jednotlivých zásad trestání, kterým je věnována tato podkapitola. Tento postup je zcela v souladu se zákazem odmítnutí spravedlnosti platícím v každém právním státě.¹⁷

Základní zásady trestání představují jakési vůdčí ideje trestání, které musejí být dodržovány za všech okolností při ukládání jakékoliv sankce.¹⁸ Měly by být vnímány jako základní kameny úpravy trestání, na kterých by měla být vystavěna úprava sankcí v právních předpisech. Konformní výklad norem upravující správní trestání se základními zásadami umožňuje, aby rozhodování správních orgánů bylo co

¹⁶ Návrh věcného záměru nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Materiál poskytnutý Úřadem vlády.

¹⁷ MATES, Pavel. *Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního*. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 29

¹⁸ ŠÁMAL, Pavel. K úpravě trestních sankcí ve vládním návrhu rekodifikace trestního zákoníku. *Trestněprávní revue*. 4. ročník, 2005, č. 5, s. 113.

nejspravedlivější a bylo dosaženo maximální možné individualizace sankce. Díky jednotlivým zásadám si uvědomuje účel, k němuž sankce slouží, a zároveň jej používáme jako patřičné vodítko v případech, které nejsou zákonem výslovně upraveny.

Jak již bylo uvedeno, základní principy správního trestání vycházejí ze zásad platících pro oblast soudního trestání. Přispívá k tomu jednak skutečnost, že hranice mezi správními a soudními delikty je do jisté míry relativní, a fakt, že neexistuje jednotný kodex správního trestání, ve kterém by byly upraveny základní zásady a instituty. K tomu judikoval i Nejvyšší správní soud: „...*podle ustálené judikatury českých soudů a mezinárodních soudních orgánů, stejně jako podle převažujících doktrinárních názorů, lze aplikovat zásady trestního práva i pro účely správního práva trestního.*“¹⁹

Mezi nejdůležitější zásady vztahující se k celé oblasti správního trestání patří:

1. *Zásada zákonnosti.* Tato zásada, již je vázána celá činnost veřejné správy a jenž je základní zásadou celého právního systému, je zakotvena na ústavní úrovni v čl. 2 odst. 3 Úst a obdobně v čl. 2 odst. 2 LZPS, který nám říká, že „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ Orgány státní správy jsou podle této zásady vázány nejen zákony, ale i normami vyšší právní síly (ústavními zákony) a mezinárodními smlouvami, ovšem je nutné mít na paměti, že zákony (a podzákonné právní předpisy) je nutné vždy interpretovat a aplikovat v souladu s ústavními zákony. Na základě ústavních zákonů je tato zásada explicitně vyjádřena i v řadě právních předpisů zákonného charakteru. Například ustanovení § 2 odst. 1 SpŘ ji upravuje takto: „*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.*“

2. *Nullum crimen, nulla poena sine lege.* Se zásadou zákonnosti jsou úzce spjaty zásady „*nullum crimen sine lege*“ a „*nulla poena sine lege*.“ Ústavní záruka explicitně vyjádřena v čl. 39 ZLPS²⁰ zakotvená pouze pro soudní trestání se stejnou měrou dopadá i na řízení o správním deliktu.²¹ Těmito zásadami jsou stanoveny zákonné mantinely pro

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.6.2008, sp.zn. As 9/2008-77

²⁰ „*Jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.*“

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 21.7.2010, sp.zn. 3 Ads 42/2010

rozhodování soudců. Považuji je za významné pro posilování právní jistoty, kdy neexistence libovůle soudců je důležitá především v oblasti trestání, kdy se v případě ukládání některých sankcí rozhoduje o omezení základních lidských práv a svobod.

Zásady „*nullum crimen, nulla poena sine lege*“ jsou bohatě řešeny judikaturou soudů. Nejvyšší správní soud např. provedl výčet vlastností, která má mít právní norma vyhovující těmto zásadám. Jedná se o jasné, určité a přesné vyjádření skutkové podstaty správního deliktu, které musí být obsaženo v zákoně, přičemž nanejvýš lze připustit doplnění zákonem stanovených podmínek v podzákoněm obecně závazném právním předpisu, a to výhradně způsobem nepřekračujícím zákonem stanovený rámec.²² Úprava podzákoným předpisem tak není dostačující. „*Obecně závaznými vyhláškami nelze stanovit nové skutkové podstaty předstupků a sankce. Ty mohou být stanoveny jen zákonem ve smyslu § 2 a § 11 a násl. přestupkového zákona.*“²³ Je nepřípustné i to, aby obecně závazná vyhláška obce pouze podrobněji formulovala skutkové podstaty přestupků.²⁴

3. *Zákaz retroaktivity právních norem.* K základním principům vymežujícím kategorii právního státu, kterým je i Česká republika, patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem.²⁵ Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Právní normy tak působí do budoucna. Podle mého názoru je tato zásada velmi důležitá pro naplnění principu právní jistoty. Každý musí vědět, či alespoň mít možnost vědět, jaké jednání je zákonem zakázáno, aby tak mohl být volán k odpovědnosti. Prakticky dopad bude mít tato zásada především při ukládání sankcí.²⁶ Průlomem do zákazu retroaktivity, tedy použití pozdějšího zákona, je dovoleno pouze v případě, je-li to pro pachatele příznivější (tzv. retroaktivita *in mitius* či retroaktivita *in bonam partem*).

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2004, sp. zn. 6 A 173/2002

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93

²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 8. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 47/93

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01

²⁶ MADLĚŇÁKOVÁ, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy. *Správní právo*, 2009, roč. 43, č. 2, s. 69

Zákaz retroaktivity právních norem je pro oblast trestního práva upraven v čl. 40 odst. 6 LZPS.²⁷ Z čl. 1 Úst je však nutno dovodit působení tohoto zákazu i pro další odvětví práva.²⁸ Obecný zákaz retroaktivity právních norem vyplývá i z ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána a jež jsou ve smyslu čl. 10 Ústavy bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.²⁹

Přestupkový zákon obsahuje v § 7 odst. 1 vlastní úpravu, jenž se analogicky vztahuje i na jiné správní delikty: „*Odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější.*“ Průmět této ústavní zásady do běžného zákona svědčí o výslovné akceptaci principu retroaktivního působení zákona ve prospěch pachatele v oblasti správního trestání. Pro tuto oblast Nejvyšší správní soud judikoval: „*Ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 LZPS a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty.*“³⁰

4. *Zákaz analogie k tíži pachatele.* Další zásadou, která se promítá do pojetí sankcí, je zásada zákaz analogie k tíži pachatele. V právní úpravě správního trestání jsou mnohé mezery, kdy právní řád ČR neobsahuje, s výjimkou přestupků, úpravu jeho hmotné části. V případě neexistence pozitivní právní úpravy musí soudní a správní orgány mimo jiné vycházet z analogie práva. Soudy umožňují použití analogie pouze omezeně a to vždy jen ve prospěch delikventa.³¹ Tento princip můžeme označit za vůdčí při posuzování kategorií, jenž jsou vlastní především trestnímu právu. Judikatura použití

²⁷ „*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*“

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 13.6.2002, sp. zn. III. ÚS 611/01

²⁹ Např. čl. 15 MPOPP a čl. 7 odst. 7 EÚLP

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu v ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002.

³¹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.1997, sp. zn. 6A 226/95 či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 2007, sp. zn 6 A 57/2004.

analogie vysloveně připouští např. pro použití zásady absorpce při souběhu přestupků³², určení okamžiku spáchání deliktu či při uplatnění okolností vylučující protiprávnost.³³

5. *Zásada subsidiarity správně trestního postihu.* Při uplatňování správní odpovědnosti je nezbytné dodržovat zásadu subsidiarity správně trestního postihu. Trestání by tak mělo být omezeno pouze na nezbytné, odůvodněné případy, kdy zásah příslušných orgánů je nevyhnutelný a nedostačují jiné profylaktické prostředky a nástroje. Ve veřejné správě existují vedle správních trestů četná mocenská oprávnění správních orgánů, např. bezprostřední zásahy, exekuční prostředky, zákazy činností, zrušení, pozastavení, omezení vydaných povolení, rozhodnutí o odstranění nepovolené stavby a další.³⁴ Pokud tyto jiné prostředky nevedou k cíli, jsou nedostačující, nastupuje subsidiárně trest na základě principu „*ultima ratio*.“

6. *Zásada řádného zákonného procesu.* Tato zásada je procesním vyjádřením hmotněprávní zásady „*nullum crimen sine lege*“. Pojem spravedlivý proces vycházející z čl. 6 EÚLP v sobě zahrnuje soubor procesních práv, které náleží každému, jestliže se rozhoduje o „oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.“ (čl. 6 odst. 1). Tento soubor obsahuje právo na spravedlivé, veřejné a rychlé projednání věci, právo na přístup k soudu (čl. 6 odst. 1), zásadu presumpce neviny (čl. 6 odst. 2), minimální práva na obhajobu (čl. 6 odst. 3).³⁵

³² Znamená analogické použití § 12 odst. 2 PřesZ na jiné správní delikty; podstata tkví v absorpci sazeb u sbíhajících se deliktů, které jsou projednávány týž správním orgánem (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, sp. zn. 6As 57/2004

³³ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007 č.j. 8 As 17/2007-135 a ze dne 24.1.2008 č.j. 9 As 36/2007-59

³⁴ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání* in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 445

³⁵ Čl. 6 EÚLP:

(1) Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků anebo, v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný, pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.

(2) Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

(3) Každý, kdo je obviněn z trestného činu, má tato minimální práva:

a) být neprodleně a v jazyce, jemuž rozumí, podrobně seznámen s povahou a důvodem obvinění proti němu;

7. *Ne bis in idem*. Další významnou zásadou je princip „*ne bis in idem*“ – „ne dvakrát o tomtéž“. V ústavněprávní rovině je tato zásada zakotvena v čl. 40 odst. 5 LZPS.³⁶ Z mezinárodních právních norem je důležitý čl. 14 odst. 7 MPOPP a čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 k EÚLP dodatkového Protokolu č. 7, v kterém je výslovně stanoveno, že *"nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu"*. Tato zásada se uplatní i pro stíhání téhož skutku jakožto správního deliktu a to v podstatě bez výjimky.³⁷ Uplatnění principu *ne bis in idem* na oblast správního trestání se plně odrazilo i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.³⁸ Evropský soud pro lidská práva označil nově také postup, kdy by byl pachatel uznáný vinným za správní delikt postihnout za stejný skutek také v trestním řízení, jako porušující čl. 6 odst. 1 EÚLP zaručující právo na spravedlivý proces.³⁹ Zásada *ne bis in idem* ovšem neplatí tam, kde to zákon výslovně vylučuje. Pro oblast správního trestání jsou to typicky pořádkové delikty, kde je možnost dotyčného postihovat i opětovně. Zásadu také nelze uplatnit u trvajících správních deliktů, kde pachatel může být za každé další jednání sankcionován.

Mezi hlavní zásady, které se vztahují konkrétně k ukládání sankcí a o nichž bude pojednáno v samostatně kapitole, řadíme např. *zásadu volného správního uvážení, zásadu rovnosti, zásadu předvídatelnosti trestu, zásadu přiměřenosti* či *zásadu individualizace trestu*.

b) mít přiměřený čas a možnosti k přípravě své obhajoby;

c) obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce podle vlastního výběru nebo, pokud nemá prostředky na zaplacení obhájce, aby mu byl poskytnut bezplatně, jestliže to zájmy spravedlnosti vyžadují;

d) vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch za stejných podmínek, jako svědků proti sobě;

e) mít bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.

³⁶ „Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby.“

³⁷ Ve správním trestání však nelze vyloučit potrestání za správní delikt a současně uložení např. odnětí oprávnění či podobného prostředků nebo tzv. nápravných prostředků. Jedná se o jinou správní činnost a opatření k nápravě nemá povahu sankce.

³⁸ Např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6.6.2001 ve věci *Sailer v. Rakousko*, J-ESLP č. 227/2002

³⁹ MATES, P. *Obecné otázky právní úpravy správního práva trestního*. In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 37

Existuje spousta dalších zásad správního trestání, kdy mnohé z nich jsou obsaženy také v dokumentech Rady Evropy a Evropské unie⁴⁰ Tyto rezoluce a další akty nejsou právně závazné, ale fakticky požívají vysokou autoritu. Zásady v nich obsažené tvoří jakýsi základ evropského správního práva trestního a měly by být respektovány jak v aplikační praxi, tak i legislativě členských zemí.⁴¹

1.3 Správněprávní odpovědnost

K ochraně veřejných zájmů či státem veřejnoprávně chráněných zájmů soukromých slouží veřejné právo a jeho dvojice hrozeb, dva specifické typy veřejnoprávní odpovědnosti. Razantnějším z těchto typů je trestní právo. Ve chvíli, kdy však zásah pachatele nedosahuje intenzity, která je nutná k projednávání tohoto jednání před soudem v trestním řízení, nebo takové jednání trestní zákon vůbec jako trestný čin nevymezuje, nastupuje mírnější z těchto typů - správní právo trestní.⁴²

„Správně právní odpovědnost je specifickým druhem odpovědnosti vyskytující se uvnitř správního práva, která však ve své podstatě představuje upravený projev obecně pojímané právní odpovědnosti a je také prvkem jejího jednotného systému.“⁴³ Předpoklady vzniku správní odpovědnosti jsou tak stejné jako u odpovědnosti trestní. Jedná se o objektivní předpoklady, konkrétně protiprávní jednání, které narušuje společenské vztahy chráněné správním právem, jeho škodlivé následky a příčinná souvislost mezi tímto jednáním a následkem, a o předpoklady subjektivní, jenž zahrnují problematiku zavinění. Existuje však i odlišná teorie přejatá z trestního práva, která zkoumá správně právní odpovědnost z hlediska základních znaků skutkové podstaty správního deliktu a to objektu, objektivní stránky, subjektu a subjektivní stránky.⁴⁴

⁴⁰ Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy (77) 31 z 28.9.1977, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (80) 2 z 11.3.1980, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (84) 15 z 18.9.1984, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (89) 8 z 13.9. 1989, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (91) 1 z 13.2.1991

⁴¹ STAŠA, J. *Exkurs- Evropské správní právo* in MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010. s. 44.

⁴² HRUŠOVÁ, K; MOLEK, P. *Správní trestání v aplikační praxi soudů*. Soudní rozhledy, 2009, roč. 13, č. 12

⁴³ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007. s. 379

⁴⁴ Podrobněji viz. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část a zvláštní část*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 142 a násl.

S vymezením správně právní odpovědnosti souvisí také vymezení správního deliktu. Tento pojem, leč denně používaný, není legálně definován. Je používán souborně, kdy jsou do něj zahrnuty jednotlivé druhy správních deliktů tvořící početnou skupinu různorodých činů. Současná právní úprava obvykle vymezuje správní delikt jako protiprávní jednání odpovědného subjektu, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva.⁴⁵ Z této definice můžeme dovodit obecné znaky správního deliktu:⁴⁶

- jednání (ve formě konání či opomenutí),
- protiprávnost (tzn., že jednání je v rozporu se zákonem či s jiným právním předpisem)
- odpovědná osoba (tzn., že fyzická či právnická osoba, záleží na druhu deliktu, má deliktní způsobilost.⁴⁷ Ta je u fyzických osob obecně vázána na dosažení určité rozumové a volní dospělosti odpovídající zpravidla určitému věku a na zachování schopnosti ovládnout své jednání a schopnosti posoudit jeho následky.⁴⁸ Deliktní způsobilost právnické osoby pak plyne ze samotné její existence a vzniká v okamžiku jejího samotného vznik, např. dnem zápisu do obchodního rejstříku u obchodních společností.)
- trestnost (tzn. že zákon se spácháním deliktu spojuje hrozbu trestem)
- zavinění (tzn. psychický vztah pachatele k protiprávnímu jednání a jeho následku. Platí zásada, že postačuje zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon, že je potřeba úmyslného zavinění.)
- stanovení skutkové podstaty zákonem (tzn. že správním deliktem může být pouze takové jednání, jehož znaky jsou stanoveny v zákoně a je za správní delikt explicitně označeno. Samotná protiprávnost jednání automaticky neznamená, že byl spáchán správní delikt.)

⁴⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání* in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 447 n.

⁴⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecní správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 186 n.

⁴⁷ Deliktní způsobilost = způsobilost k protiprávnímu jednání je schopnost být subjektem povinností vzniklých v důsledku porušení povinností a schopnost tyto povinnosti právně relevantně porušit.

⁴⁸ Např. PřesZ, který lze analogicky použít i na posouzení deliktní způsobilosti pachatelů jiných správních deliktů, váže deliktní způsobilost pachatele přestupku na dosažení patnáctého roku věku a na jeho přičetnost

Navzdory pluralitě deliktů, zákonodárce nikdy nedošel, vyjímaje přestupky, k označení jednotlivých kategorií deliktů. V literatuře nacházíme nejrůznější členění za použití různých hledisek, kdy autoři vycházejí především z postavení deliktního subjektu, subjektivní stránky či způsobu vzniku odpovědnosti. Následující uvedené členění na základě P. Matese⁴⁹ tak není jediné možné:

- a) přestupky
- b) tzv. jiné správní delikty fyzických osob
- c) veřejné disciplinární delikty
- d) pořádkové delikty
- e) delikty právnických osob
- f) správní delikty smíšené povahy.

Tuto nepřehlednou situaci by měl vyřešit zmiňovaný připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Návrh věcného záměru zákona navrhuje sjednotit dosavadní pojem „jiný správní delikt“, který obsahuje správní delikty skupiny b), e) i f), pod jednotný pojem „přestupek“. Za přestupek pak budou odpovídat fyzické osoby, včetně těch podnikajících a právnické osoby.

Správněprávní odpovědnost tedy není vnitřně homogenním celkem, naopak je výrazně vnitřně strukturována. V jejím rámci se vytváří jednotlivé subsystemy správněprávní odpovědnosti, vyčleňované v návaznosti na jednotlivé druhy a skupiny správních deliktů, a to s odlišnými objektivními a subjektivními předpoklady odpovědnosti i odlišným systémem sankcí a rozdílným způsobem jejich uplatňování.⁵⁰ Znaky skutkových podstat přestupků jsou uvedeny v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích a dále ve zvláštních zákonech. Skutkové podstaty jiných správních deliktů nejsou ani částečně kodifikovány, ale jsou vymezeny ve zvláštních zákonech, kdy v některých z nich jsou skutkové podstaty označeny jako správní delikt, v jiných jsou jejich znaky vymezeny bez označení. Skutkové podstaty disciplinárních a veřejných pořádkových deliktů, jenž jsou s ohledem na své zcela specifické znaky považovány za „hraniční“ kategorie deliktů, jsou rovněž vymezeny v celé řadě dalších zvláštních

⁴⁹ MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání, Praha: C.H. Beck, 2010, s. 17 n.

⁵⁰ HORZINKOVÁ, E. ČECHMÁNEK, B. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion, 2003, s. 11

zákonů. Tato nejednotná a nesourodá právní úprava správněprávní odpovědnosti⁵¹ je oprávněně předmětem hojné kritiky právní doktríny.⁵²

Za spáchání správního deliktu lze pachateli uložit správní sankce, kterou je pachatel povinen strpět a nést. Jedná se o sankční pojetí odpovědnosti, jelikož „odpovědnost vzniká a nastupuje teprve v důsledku porušení právní povinnosti a její uplatnění se projevuje v uložení sankce a stává se tak sekundární povinností snášet nepříznivé následky uložené sankce, které se stávají projevem správně právní odpovědnosti.“⁵³ Správně právní odpovědnost však zahrnuje i jiná porušení práva, za které nemusí být uložena sankce ve smyslu postihu, např. odpovědnost státu za nezákonná rozhodnutí a nesprávný úřední postup. Správní delikt je tedy kategorií užší než správně právní odpovědnost, jejíž je součástí.⁵⁴

Mezi hlavní funkce správně právní odpovědnosti tak patří funkce represivní a preventivní, kdy pomocí ukládání sankcí je dosahováno nápravy pachatele či je k jeho nápravě alespoň směřováno. Dále plní právní odpovědnosti funkci signalizační (upozorňuje na porušení právní povinnosti), funkci dozorovou (zajišťuje dohled nad dodržováním práva), funkci ochrannou (chrání společnost před porušováním právních povinností) a funkci reparační (odškodnění poškozené).⁵⁵ Tyto funkce tak v zásadě kopírují účel samotného trestu obecně, o kterém bude pojednáno níže.

Vztahy vznikající na základě správně právní odpovědnosti představují klasické vztahy subjektů veřejného práva. Subjekty jsou v typickém vztahu podřízenosti a nadřízenosti, kdy nadřízeným orgánem je, jakožto nositel veřejné moci, správní orgán ukládající pachateli sankci. Správní orgán je vůči pachateli povinen aplikovat a realizovat pravomoc uložit mu sankci, zatímco pachatel jakožto oprávněný subjekt na

⁵¹ Podle V. Mikule je současná právní úprava důsledkem vývoje, který započal od šedesátých let dvacátého století. Viz. blíže in MIKULE, V. Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1, s. 4

⁵² HRUŠOVÁ, K. MOLEK, P. Správní trestání v aplikační praxi soudů. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 13, č. 12.

⁵³ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007. s. 381

⁵⁴ MATES, P., STARÝ, M. *Základy správního práva. Obecná část*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2009, s. 122

⁵⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 7. Vydání. Brno: Doplněk, 2007. s. 385

straně druhé je povinen něco konat, opomenout nebo strpět.⁵⁶ Tato vzájemná práva a povinnosti tak tvoří obsah správně právního odpovědnostního vztahu.

1.4 Historický exkurz do správního trestání

Podíl veřejné správy na nalézání trestního práva se liší v různých státech v závislosti na historických podmínkách a právním vývoji.⁵⁷ V našem právním řádu se projevuje ve správním trestání a jeho úpravě po celou dobu jeho historického vývoje vliv rakouského právního státu. Proto jsou také správní delikty upraveny samostatně a na trestných činech nezávisle.⁵⁸

Ukládání trestů za správní delikty a regulaci problematiky správního trestání můžeme historicky vysledovat již v 18. století, kdy se v josefinském Všeobecném trestním zákoníku o zločinech a trestech za ně z roku 1787 objevuje úprava správních deliktů. Pokud nedošlo k souběhu s trestním deliktem, rozhodoval o politickém deliktu politický úřad.⁵⁹ Trestním zákoníkem o zločinech a policejních přestupcích z roku 1803⁶⁰ byl zaveden pojem „policejní přestupek“. Název „policejní“ byl použit ve významu veřejný pořádek.

Rakouské právo, které se pak dále vyvíjelo v I. polovině 19. století, platilo v našich zemích nejen do r. 1918, ale prakticky i po celou dobu československé republiky.⁶¹ Úsekem vytváření moderního právního systému bylo období bachovského absolutismu (léta 1851 – 1860), ve kterém byly vydány zákony, které se dotýkaly prakticky všech oblastí společenského života. Výrazně se v právu tohoto období projevovала tendence perzekuční, jejímž projevem byla novelizace trestního zákona z roku 1803, či v roce 1953 vydání zákona, tzv. „výpraskového patentu“, který znovu

⁵⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*. 7. vydání. Brno: Doplněk, 2007. s. 384

⁵⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání* in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo obecná část*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 439

⁵⁸ PRÁŠKOVÁ, H. Kolokvium o správním trestání, *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1, s. 6

⁵⁹ MIKULE, V. *Poznámky k českému trestnímu právu správnímu*. In MUSIL, J., VANDUCHOVÁ, M. *Pocta Otovi Novotnému k 70. Narozeninám*. Praha: Codex Bohemia 1998. s. 58

⁶⁰ Rozvinul všechny vymoženosti „Trestního zákoníku Josefa II z roku 1787“. Byl to právě Josef II., který prosadil myšlenku, že není zločin bez zákona. V českém překladu byl tento zákon vydán roku 1804 a skládal se ze dvou částí – v první části pojednával o trestných činech, jež se dělily na zločiny a přečiny, ve druhé části pak o přestupcích. Ty členil na přestupky soudní, o kterých rozhodovaly soudy, a přestupky správní (policejní), o nichž rozhodovaly správní úřady.

⁶¹ MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. vydání, Praha: Linde, 1999, s. 232 n.

zaváděl inkviziční proces. Tento zákoník upravoval správní administrativní řízení, resp. postup okresního hejtmána a podřízeného četnictva a policie při dopadení pachatelů při méně závažné trestné činnosti. Mohli je trestat i vězením na několik dnů.⁶² Zákoník nese své jméno od toho, že mohl být uložen i tělesný trest (muži holí, ženy metlou). Ustanovení umožňující tělesné trestání obou zákonů bylo zrušeno roku 1867,⁶³ oba zákony však zůstaly v platnosti a byly účinné i po vzniku Československa.

Tresty za přečiny a přestupky podle zákona č. 117/1852 ř.z. o zločinech, přečinech a přestupcích

Základem rakouského a později i československého trestního práva se stal trestní zákon ze dne 27.5.1852, č. 117 ř.z. Zákon byl novelou výše zmíněného Trestního zákoníku z roku 1803, na rozdíl od kterého rozlišoval nejen zločiny a přestupky, ale i přečiny. Za přestupky bylo označeno nejméně závažné jednání nebo opomenutí, o němž může každý vědět, že se jedná o nedovolené jednání.⁶⁴

Byla zakotvena zásada „*nulla poena sine lege*“, která vyloučila uložení jiných trestů než těch, které zákon výslovně stanovil. Tresty, které takto mohly být uloženy, byly poměrně značné: pokuty od 1 do 100 zlatých, popř. vězení od 6 hodin do 14 dnů a do roku 1867 i tresty tělesné.

Druhy trestů při přečinech a přestupcích byly:

- peněžitá pokuta,
- propadnutí věci,⁶⁵
- ztráta práv a povolení,
- vězení,⁶⁶

⁶² Trest uložený správní nikoli soudní cestou.

⁶³ Stalo se tak zákonem č. 31/1867 ř.z., kterým byly v Rakousku zrušeny všechny tělesné tresty včetně ukování.

⁶⁴ Ustanovení § 233 tohoto zákona pod názvem „Neznalost tohoto zákona neomlouvá“ vymezuje přečiny a přestupky takto: „Přečiny a přestupky, které v tomto dílu zákona trestního jsou obsaženy, jsou vesměs činy neb opominutí, jež každý sám od sebe za nedovolené poznati může; anebo takové, kde pachatel dle svého stavu, své živnosti, svého zaměstnání, nebo dle svých poměrů povinen jest znáti zvláštní nařízení, jež bylo přestoupeno. Proto se neznalosti trestního zákona tohoto, co se týče obsažených v něm přečinů a přestupků, nikdo nemůže omlouvati“.

⁶⁵ Peníze či věci pro přečiny nebo přestupky z trestu propadlé připadly „*k fondu chudých*“ toho místa, kde byl trestný čin vykonán.

⁶⁶ Zákon rozlišoval tři typy vězení. Vězení v prvním stupni bylo nazýváno „zavření bez želez“, zatímco vězení druhého stupně se označovalo jako „tuhé vězení“. I v tomto vězení se trestanec nacházel bez želez,

- tělesná pokárání,
- vyhoštěním z některého místa či korunní země, nebo ze všech zemí císařství rakouského.

Zákon znal i „zostření trestů“ pro případ, že bylo trestanci uloženo více trestů. Tímto zostřením byl považován půst, těžší práce, vykázaní tvrdého lože, přidržení v samovazbě či uzavření o samotě v temné komůrce. Zákon byl zrušen až po vzniku Československa v roce 1950 zákonem č. 86/1950 Sb., trestním zákonem soudním.

Tresty za přestupky podle zákona č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní

Účelem tohoto zákona byla ochrana především lidově demokratické republiky, její socialistické výstavby, zájmy pracujícího lidu a jednotlivce a výchova k dodržování pravidel socialistického soužití.

Podle zákona se stíhaly jako přestupky jen činy, které nebyly trestné podle výše uvedeného trestního zákona soudního. Tresty za přestupky byly rozděleny na hlavní a vedlejší. Mezi hlavní tresty patřily:

- trest odnětí svobody,⁶⁷
- veřejné pokárání,
- pokuta.

Vedlejšími tresty byly:

avšak dostával stravu a práci podle zvláštních předpisů. Navíc mu nebylo dovoleno s nikým se scházet bez přítomnosti dozorce vězňů. Třetím druhem vězení pak bylo vězení domácí, kterým byl trestanec potrestán za podmínky, přislíbil-li, že se ze svého domu nevzdálí, anebo mu byla postavena stráž. Nejkratší doba vězení trvala dvacet čtyři hodin, nejdelší doba šest měsíců.

⁶⁷ Trest odnětí svobody za přestupek byl vykonáván v soudní nebo správní věznicí. Pachatel byl potrestán trestem odnětí svobody, jehož horní hranice dosahovala do 6 měsíců, především za přestupky týkající se ochrany hospodářství. Taktéž vysoké tresty byly ukládány pachatelům páchajícím přestupky proti majetku. Ochrana majetku v tomto zákoně byla upravena ve třech skutkových podstatách přestupků, kdy majetek byl rozdělen na národní majetek, majetek v socialistickém vlastnictví a majetek v soukromém a osobním vlastnictví, přičemž největší ochranu požíval národní majetek, za jehož odejmutí nebo neoprávněné nakládání s ním bylo možno uložit pokutu až 125 000 Kč, nebo odnětí svobody až na 6 měsíců. Za krádež nebo poškození majetku v socialistickém vlastnictví, pokud šlo o čin malého významu, bylo možno uložit pokutu do 3 000 Kč, nebo odnětí svobody až na 3 měsíce. Při krádeži, nedovoleném užívání nebo poškození či zničení soukromého nebo osobního majetku, bylo možno uložit pokutu „pouze“ do 3 000 Kč, nebo odnětí svobody na jeden měsíc.

- zákaz pobytu,
- propadnutí jmění,
- zákaz činnosti,
- propadnutí věci,
- uveřejnění nálezu.

Při stanovení výměry trestu se přihlíželo ke stupni nebezpečnosti přestupku pro společnost, zejména z hlediska způsobu provedení přestupku, jeho následků, míry zavinění, osoby pachatele, možnosti jeho nápravy a okolnosti přitěžujících a polehčujících.⁶⁸

Zákon byl zrušen zákonem č. 60/1961 Sb., ze dne 26.6.1961, o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, který nabyl účinnosti 1.7.1961.

Tresty za přestupky podle zákona č. 160/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku

Po ústavě z roku 1960 došlo k jakési další separaci přestupkového práva směrem od práva trestního. Používání opatření represivní povahy mělo být výrazně omezeno, pojem „trest“ byl nahrazen pojmem „opatření“ a projednávání přestupků již nemělo mít charakter „trestního řízení“.⁶⁹

Jak ze samotného názvu zákona vyplývá, ochrana se vztahovala především na socialistický pořádek a budování vyspělé socialistické společnosti, které by mohly být narušeny různými projevy nekázně. V tomto zákoně byla protiprávní jednání rozdělena na přestupky a provinění, kdy za přestupek bylo označeno zaviněné jednání, uvedené v zákoně, nebo zaviněné porušení povinnosti stanovené v jiném právním předpise, pokud se tím ztěžuje plnění úkolů státní správy, ruší veřejný pořádek nebo socialistické soužití občanů, nejde-li o provinění nebo trestný čin.⁷⁰ Za provinění bylo označeno

⁶⁸ Obdobou formulaci najdeme v ustanovení § 12 odst. 1 platného PřesZ, kdy při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele.

⁶⁹ MIKULE, V. Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1, s. 3 n.

⁷⁰ § 6 odst. 1 tohoto z. č. 160/1961 Sb.

jednání s větší společenskou nebezpečností než přestupek ale menší než trestný čin. Proviněním bylo zavinění jednání uvedené v tomto zákoně, kterým byl porušen socialistický právní řád v takové míře, že to ohrožuje nebo poškozují zájmy společnosti nebo práva a oprávněné zájmy jednotlivce, jestliže vzhledem k okolnostem případu, k osobě provinilého občana a následkům jeho jednání nedosahuje stupně nebezpečnosti trestného činu.⁷¹

Orgány, které projednávaly přestupky podle tohoto zákona, byly národní výbory různých stupňů nebo jimi vytvořené správní komise.⁷² Dbaly na to, aby každý přestupek byl projednán a aby již samo projednání splnilo výchovný účel. Národní výbory projednaly přestupek a popřípadě uložily opatření, nestačilo-li k nápravě občana výchovné působení národního výboru či jiných organizací. Opatření, která příslušný národní výbor mohl uložit, byla:⁷³

- napomenutí,
- veřejná důtka,
- pokuta do 500 Kčs.

Vedle toho mohl národní výbor uložit propadnutí věci, která náležela tomu, kdo se přestupku dopustil, a které bylo použito ke spáchání přestupku, nebo která byla přestupkem získána, vyžadovala-li to bezpečnost lidí nebo majetku nebo jiný obecný zájem. Takováto věc mohla být i zabráná, přičemž propadnutí či zabránění věci nešlo vyslovit, byla-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Vlastníkem těchto věcí se stal stát.

Zvláštností bylo, že tento zákon výslovně umožňoval také projednávat přestupky v blokovém řízení, to znamená, že pověřené orgány národních výborů mohly ukládat a vybírat pokuty do 100 Kčs bez dalšího projednání za podmínky, byl-li přestupek spolehlivě zjištěn. Za přestupky porušení pravidel silničního provozu, spočívající

⁷¹ V současné době najdeme v našem právním řádu rovněž pojem „provinění“ a to v zákoně č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, podle kterého se proviněním rozumí trestný čin uvedený v trestním zákoně, kterého se dopustil mladistvý.

⁷² Krajské, okresní, městské, obvodní a místní národní výbory.

⁷³ Podle tohoto zákona již nebylo možné uložit trest odnětí svobody tak, jak jej uváděly zákony předchozí.

v překročení nejvyšších dovolených rychlostí jízdy, stanovených zvláštním předpisem, bylo možno v blokovém řízení uložit orgány Veřejné bezpečné bezpečnosti pokutu do výše 200 Kčs.

Tento zákon byl zrušen a nahrazen zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který byl v roce 1990 přijat v úzké návaznosti na novelizaci trestně právních předpisů. Mezi přestupky byla převedena převážná část dřívějších přečinů,⁷⁴ které měly postavení méně závažných soudních deliktů z hlediska stupně nebezpečnosti činu pro společnost a dokonce mezi ně byly převedeny i některé vybrané dřívější trestné činy z dosud platného trestního zákona. Podle názoru V. Mikule se PřesZ tedy opět výrazně přiblížil obecným principům trestního práva, i když místo o trestu za přestupek mluví o sankci, což je výraz označující pojem příliš široký na to, aby se pro záměnu za trest hodil.⁷⁵

Vedle přestupků bylo součástí správního práva trestního dále i disciplinární právo jakožto právní úprava odpovědnosti úředníků a jiných zaměstnanců veřejné správy. Vyvíjet se začalo od konce 18.století společně s institutem státní služby. Zpočátku byla úprava disciplinárního práva obsažena v řadě rozmanitých předpisů, ke sjednocení došlo v roce 1860. Hlavními prameny byl posléze z. č. 15/1914 ř. z., kterým byla stanovena tzv. služební pragmatika státních úředníků, a z. č. 103/1926 Sb., platový zákon. Za disciplinární delikty, kterými docházelo k porušování služebních povinností, bylo možno uložit sankci důtky, suspendování služebního postupu spojeného se mzdovým postupem či propuštění ze služebního poměru.

Dalším druhem správních deliktů byly pořádkové delikty. Jejich právní úpravu bylo možno nalézt v č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy či ve správním řádu z roku 1928. Sankcionovány byly osoby, které rušily chod řízení, svévolně

⁷⁴ Právní úpravu přečinů obsahoval zákon č. 150/1969 Sb., o přečinech, který definoval přečin jako zaviněný, pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v tomto zákoně a jenž nedosahuje stupně společenské nebezpečnosti trestného činu.

⁷⁵ MIKULE, V. Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1, s. 4. Přestupkový zákon byl již ve svých skutkových podstatách mnohokrát novelizován, ačkoliv výslovně připouští, aby skutkové podstaty přestupků byly stanoveny i ve zvláštních zákonech. Zmíněné zvláštní správní delikty nejen zůstaly zachovány, ale časem došlo k jejich podstatnému rozšíření. Když bylo umožněno hospodářské i jiné podnikání také fyzickým osobám, zvláštní správní delikty organizací se jednoduše přeměnily v delikty právnických a podnikajících fyzických osob, takže fyzická osoba podléhá různému deliktnímu režimu podle toho, zda se deliktu dopustila v souvislosti se svou podnikatelskou činností anebo nikoliv (u právnických osob takové rozlišování zavedeno nebylo).

zavdávaly příčiny k řízení či jej protahovaly. Trestem byla pokuta, případně krátkodobé vězení.

Po dlouhou dobu vývoje správního trestání platila zásada „*nulla poena sine culpa*“ neboli není viny bez zavinění, tudíž že subjektem správního deliktu mohla být jen fyzická osoba. Právnícká osoba nenadaná vlastní vůlí neměla deliktní způsobilost. Praxe však byla postupem času nucena se vyrovnávat s růstem počtu a důsledky jednání právníckých osob a do popředí se dostala zásada ekonomie správy, která požaduje, aby veřejná správa při trestání správních deliktů právníckých osob byla dostatečně efektivní.⁷⁶ Od druhé poloviny 30. let 20. století tak docházelo ke změnám v právní úpravě, kdy např. z. č. 77/1935 Sb., o dopravě motorovými vozidly zavedl solidární ručení právníckých osob společně s orgánem, který je zastupoval. Institut správního deliktu právníckých osob se objevil až v roce 1953 a to v nařízení vlády č. 54/1953 Sb., o provozu na silnicích.⁷⁷ V dalších právních předpisech se právní úprava deliktů právníckých osob začíná objevovat od 60. let,⁷⁸ kdy sankcí byla téměř výhradně pokuta.

⁷⁶ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní delikty právníckých osob*. AUC – Iuridica, č. 4- 5. Praha: Karlova univerzita 1992, s. 4

⁷⁷ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní delikty právníckých osob*. AUC – Iuridica, č. 4- 5. Praha: Karlova univerzita 1992, s. 9

⁷⁸ MIKULE, V. *Poznámky k českému trestnímu právu správnímu*. In MUSIL, J., VANDUCHOVÁ, M. *Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia 1998. s. 65

2 Sankce

2.1 Vymezení pojmu sankce

Podle teorie práva představuje sankce vedle hypotézy a dispozice jednu ze složek právní normy. Lze ji charakterizovat jako tu „část právní normy, v níž je stanovena újma (postih) za porušení právních povinností, stanovených v dispozici právní normy.“⁷⁹ Sankce tedy nastane tehdy, je-li porušena dispozice (za podmínek stanovených v hypotéze). Typicky je spojena s újmou osoby, která onu dispozici právní normy nesplnila. Tato osoba je povinna tuto újmu nést. Sankci lze rovněž definovat jako druhotnou právní povinnost, která vzniká porušením primární právní povinnosti. „Sankce je sekundární povinnost, jejímž předmětem je strpění nějaké újmy a podmínkou je porušení právní povinnosti, přičemž sám pojem újmy se vykládá v různě širokém smyslu.“⁸⁰

Sankci lze také charakterizovat jako zákonem stanovený následek protiprávního jednání. Rozlišujeme porušení povinností upravených soukromým právem, kde porušiteli vzniká povinnost nést sankci, jenž směřuje k obnovení porušených právních vztahů. Typickými sankcemi jsou náhrada škody, povinnost odstranit vady věci či povinnost vrátit neoprávněně získaný majetkový prospěch.⁸¹ Při porušení povinností upravených veřejných právech vzniká odpovědnost za trestný čin a správní delikt.

Ve veřejném právu představuje pojem sankce terminus technicus. Pojem trestní sankce (= trest) označuje sankce za trestné činy a správní delikty. Někdy se také můžeme setkat s pojmem správní sankce, a to jako s užším označením pro sankce ukládané za správní delikty.⁸² Termín sankce je tak v zákonech pro oblast správního

⁷⁹ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 37

⁸⁰ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 1995, s. 95

⁸¹ BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2001, s. 171

⁸² V judikatuře můžeme však nalézt názory, že pro označení trestů za správní delikty je vhodnější pojem trestní sankce, jelikož přesněji vystihuje blízkost s instituty trestního práva. Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 8 As 17/2007 – 135. Navíc Návrh věcného záměru k novému přestupkovému zákonu navrhuje, aby byl termín „sankce“ užívaný v PřesZ nahrazen termínem „trest“, jenž vhodněji vyjadřuje trestní povahu hrozící a ukládané sankce. Účelem zavedení pojmu „trest“ je sjednotit terminologii v oblasti soudního a správního trestání fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob.

trestání používaný pro označení právního následku správního deliktu ve formě trestu. S takovýmto významem je pojem sankce/správní sankce používán i v mé práci.

Správní sankce mají svou povahou velmi blízko k sankcím trestněprávním. „Sankce uložená správním orgánem za porušení správní povinnosti v důsledku jednání, které má znaky správního deliktu jsou označovány jako správní sankce. Uložením této sankce dochází k výchovnému působení na subjekt, který porušil povinnosti stanovené zákonem, zásahem do jeho osobní nebo majetkové sféry“⁸³ Je tedy zřejmé, že i stejně tak jako u trestních sankcí, tak i u sankcí správních, je hlavním aspektem újma uložená za porušení právní normy. Byť je intenzita zásahu do osobní sféry u trestních sankcí daleko větší než v oblasti správního trestání,⁸⁴ újma představuje u obou esenciální prvek. Můžeme říci, že se tímto správní sankce liší od jiných opatření ukládaných ve veřejném zájmu, rovněž působící dotčenému jedinci újmu, jako jsou např. zrušení, pozastavení či omezení vydaných rozhodnutí, zastavení provozu, odejmutí oprávnění či ochranná opatření. V druhém případě způsobena újma představuje totiž pouze nezbytné zlo.⁸⁵ Tato mocenská oprávnění netrestní povahy však představují zcela jiný institut. Ochranným opatřením je věnována závěrečná kapitola práce. Jejím hlavním předmětem jsou však správní sankce, jež jsou trestní povahy ve výše vymezeném smyslu a specifické správní sankce za pořádkové a disciplinární delikty.

Dalšími zásadními znaky pojmu trest vedle újmy pachateli je souvislost s protiprávním jednáním, kterého se pachatel dopustil a výkon trestu orgány veřejné moci.

Podle H. Práškové vykazují správní sankce jisté charakteristické znaky, které jsou vymezeny následovně:⁸⁶

- sankce a z ní plynoucí újma, která má postihnout pachatele, spočívá ve vzniku sekundární povinnosti;

⁸³ MATES, P. *Přestupky* In MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 81

⁸⁴ Zejména s ohledem na možnost uložení trestu odnětí svobody, která je vyloučena ve správním trestání. Podrobněji viz. KLAPAL, V. Možnosti omezení osobní svobody osoby podezřelé za spáchání přestupku. *Trestněprávní revue*, 2006, roč. 5, č. 6, s. 173-175

⁸⁵ LATA, J. *Účel a smysl trestu*. 1. vydání. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2007, s. 10

⁸⁶ PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob. *AUC Iuridica*, 1992, č. 4 – 5, Praha: Univerzita Karlova, s. 15

- realizace sankce představuje akt aplikace práva;
- odpovědnostní vztah vzniká mezi odpovědnou osobou a státem resp. příslušným správním orgánem či jiným subjektem veřejné správy reprezentující veřejný zájem;
- uplatnění sankce je nezávislé na vůli subjektu, jemuž je sankce ukládána;
- plnění sekundární povinnosti, např. pokuty, připadá do veřejného rozpočtu;
- sankce jakožto právní následek je ukládána post factum, po spáchání deliktu, jenž je základem správněprávní odpovědnosti.

2.2 Účel správních sankcí

Účel trestu a problematika trestu je kvalitně a rozsáhle propracována v trestním právu. Otázka účelu správních trestů však zůstala správní vědou opomíjena. Podle V. Vopálky byla oblast správního trestání správní vědou vytěsněna na okraj jejího zájmu, v důsledku čehož nemá „svoji“ kriminologii ani penologii.⁸⁷ Trestněprávní nauka vytvořila o pojetí smyslu a účelu trestání řadu teorií, jež se vzájemně často překrývají a jejichž rozbor by stačil na samostatnou práci. Dovolím si jen stručně popsat základní z nich.

Tradičně rozeznáváme teorii absolutní, reprezentovanou např. teorií retribuční (odplatnou), a relativní, zastoupenou např. teorií preventivní (odstrašení).

Absolutní teorie vychází z myšlenky „*punitur, quia peccatum est*“ aneb trestá se, protože bylo páčáno zlo. Teorie retribuční neoddělitelně spojuje trestný čin a trest. Pachatel vědomě ze své svobodné vůle páchá trestný čin a přistupuje tak na to, že bude potrestán. Trest musí být přiměřený a spravedlivý ke spáchanému deliktu. Díky takovému trestu dochází k obnovení spravedlnosti.

Druhá, relativní teorie vychází z myšlenky „*punitur, ne peccetur*“, tudíž trestá se, aby nebylo páčáno zlo. Hlavním představitelem je teorie preventivní, jež spatřuje smysl trestu v ochraně společnosti tím, že se snaží trestem zabránit dalšímu páčání trestných činů. Trest má polepšovat zločince a zároveň působit i na veřejnost a odstrašit potenciální pachatele od protiprávního jednání. To lze jen za situace, kdy si takovito

⁸⁷ VOPÁLKA, V. Kolokvium o správním trestání, *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1, s. 30

budou vědomi toho, že zločin se oproti jednání v souladu s právem nevyplácí, a že jakýkoliv prospěch jim bude odejmut.

Existují však i teorie další, jež vyzdvihují odlišné funkce trestu. Např. smyslem teorie rehabilitační (nápravné) je především převýchova pachatele. Bere v úvahu faktory, které ovlivňují budoucí sociální vývoj pachatele, jako jsou jeho vlastnosti či sociální situace a snaží se formovat pachatele tak, aby se v budoucnu protiprávního jednání nedopouštěl.

Restituční (obnovující) teorie usiluje o obnovu narušených společenských vztahů a odstranění následků trestného činu. Především má být dosaženo uspokojení nároků poškozených osob za újmu, která jim byla trestným činem způsobena.

Podle teorie izolační (ochranné) představuje pachatel trestného činu hrozbu pro společnost a společnost musí být před takovou hrozbou chráněna. Hlavním účelem trestu tak je ochrana společnosti, které je dosaženo izolací pachatele ve výkonu trestu odnětí svobody či jiných zařízeních jako jsou detenční ústavy.

Tyto trestněprávní teorie lze díky požadavku na jednotnost právního řádu použít také při úvahách o účelu správní sankce. Z logiky věci ani nelze předpokládat odlišný smysl trestní a správní sankce. Podle mého názoru je nejdůležitější funkcí správní sankce funkce preventivní. Orgány veřejné moci vedou fyzické osoby k dodržování právních předpisů a k respektování subjektivních práv jiných osob. Hlavní účel sankcí je spatřován v jejich morálním a výchovném působení na pachatele tak, aby se vyvaroval jakéhokoliv protiprávního jednání v budoucnu. Tato funkce správní sankce je univerzální a lze k jejímu dosažení užít všech druhů trestů. Ostatní teorie mají patrně omezenější využití pouze v rámci určitých trestů (např. izolační funkci trestu nelze nijak uplatnit u pokuty představující hlavní správní sankci; funkce restituční bude mít rovněž omezenější význam ve správním právu, kdy většina správních deliktů nemá přesně identifikovatelné poškozené). I přesto je nutné neopomenout význam všech ostatních funkcí, protože každá z nich má bezesporu svou nezastupitelnou roli.

2.3 *Klasifikace správních sankcí*

Normy správního trestání jsou roztrženy do nepřehledného množství právních předpisů a žádný z nich jednotně neupravuje klasifikaci správních sankcí. A tak, jak již bylo zmíněno, stejně jako zákonodárce nikdy nedošel k jednotnému označení jednotlivých kategorií správních deliktů, dá se předpokládat nejednotná i odpověď na otázku kategorizace správních sankcí.

Zatímco trestněprávní nauka člení tresty dle jejich jednotlivých druhů, správněprávní nauka se přiklání ke členění dle druhů správních deliktů. V minulosti správněprávní nauka třídila tresty na administrativní trest ('klasický' trest působící újmu), disciplinární trest (trest za porušení služební disciplíny) a pořádkový trest (trest nutící liknavý povinnostní subjekt ke splnění povinnosti).⁸⁸

V návaznosti na výše uvedené členění správních deliktů dle P. Matese, budou jednotlivé sankce v práci členěny následujícím způsobem:

- a) sankce za přestupky
- b) sankce za tzv. jiné správní delikty osob
- c) sankce za veřejné disciplinární delikty
- d) sankce za pořádkové delikty
- e) sankce za delikty právnických osob
- f) sankce za delikty smíšené povahy

⁸⁸ POŠVÁŘ, J.: *Nástin správního práva trestního. Díl II. O administrativních trestech a správním trestním řízení.* (Studijní vydání). Brno, Československý akademický spolek Právnický 1946. s.31

3 Sankce za přestupky

Právní úprava přestupků má u nás již dlouholetou tradici a je poměrně jednotně provedena. Přestupkový zákon je v zásadě úplnou kodifikací obecné části přestupkového práva a to tak jakožto jediný subsystém správního práva trestního obsahuje v současné době ucelenou právní úpravu sankcí. I při ukládání sankcí za přestupky se plně uplatní již výše charakterizována zásada „*nulla poena sine lege*“. Za přestupek lze proto uložit pouze takové sankce, které stanoví přestupkový či jiný zvláštní zákon. V souvislosti s tímto judikoval i Ústavní soud.⁸⁹ PřesZ má k ostatním zákonům obsahující skutkové podstaty přestupků subsidiární povahu. Pokud tedy speciální předpis obsahuje jiné sankce, je nezbytné respektovat skutečnost, že jeho úprava má přednost. Naopak pokud zvláštní právní předpis žádnou sankci neobsahuje, je možná aplikace sankcí obecných dle přestupkového zákona.

Podle § 11 odst. 1 PřesZ lze uložit 5 druhů sankcí, a to:

- a) napomenutí,
- b) pokutu,
- c) zákaz činnosti,
- d) propadnutí věci,
- e) zákaz pobytu.

Tento výčet druhů sankcí, jenž představuje jakýsi odstupňovaný systém donucovacích opatření je taxativní. Konkretizace dílčích sankcí co do druhu a výměry je uváděna u jednotlivých skutkových podstat přestupků. Nerozlišuje se sankce hlavní a vedlejší. Každý druh sankce může být uložen samostatně nebo společně s jinou sankcí (za přestupek se uloží více sankcí zároveň). Výjimkou je napomenutí, které nemůže být uloženo společně s pokutou, neboť jejich kumulace se navzájem logicky vylučuje. Napomenutí a pokutu lze uložit za každý přestupek, naproti tomu zákaz činnosti lze uložit pouze za přestupky, u kterých je tato sankce výslovně uvedena ve zvláštní

⁸⁹ nález Ústavního soudu ze dne 5.4.1994, sp.zn. Pl. ÚS 8/93: „*obecně závaznými vyhláškami nelze stanovit nové skutkové podstaty přestupků a sankce, ty mohou být stanoveny jen zákonem ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 LZPS, jakož i § 2 a § 11 a násl. PřesZ.*“

části PřesZ nebo jiném zákoně. Stejně tak sankce propadnutí věci bude připadat v úvahu pouze v případě, že budou splněny podmínky pro její uložení.

Tato úprava umožňuje dostatečnou pružnost při používání sankcí a v konkrétním případě výběr takového druhu sankce nebo takové kombinace sankcí, která jsou nejlépe způsobilé splnit účel sankce a zhodnotit závažnost přestupku.⁹⁰

3.1 Napomenutí

Napomenutí představuje v systému sankcí PřesZ tu nejmírnějších z nich. Svou podstatou je napomenutí prostředkem morálního a výchovného působení na pachatele přestupku, aby se v budoucnu podobného jednání vyvaroval. Nezakládá fakticky žádnou sekundární povinnost pro pachatele a ve svých důsledcích se rovná případu, kdy správní orgán rozhodne, že k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku a od uložení sankce v rozhodnutí o přestupku upustí.⁹¹ Ovlivňuje to i skutečnost, že se nevyhlašuje veřejně a není tedy veřejnou důtkou. Otázkou zde může být, zda sankce napomenutí vyhovuje tradičním požadavkům, které jsou na sankce kladeny, zda je sankcí v pravém slova smyslu.

PřesZ ukládání napomenutí neomezuje žádnými podmínkami. Lze jej tak uložit za každý přestupek, ačkoliv není u žádné skutkové podstaty přímo uvedeno.⁹² Jedinou výjimku tvoří nemožnost uložení napomenutí v případě, že je ukládána pokuta. PřesZ tedy nevylučuje uložení sankci napomenutí společně se sankcí zákaz činnosti a propadnutí věci, i když takováto kombinace není v praxi příliš obvyklá. Kromě tohoto PřesZ neobsahuje žádnou bližší procesní úpravu pro ukládání napomenutí. Vedle obecné úpravy v PřesZ lze napomenutí uložit také tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon.⁹³ Jelikož se však jedná o sankci morálního charakteru, je použití napomenutí možné pouze s přihlédnutím zejména na závažnost přestupku, kdy se zpravidla jedná o

⁹⁰ Srov. ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V. *Přestupkové právo*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 29

⁹¹ § 11 odst. 3 PřesZ. O otázce nadbytečnosti institutu upuštění od uložení sankce pojednáno i v kapitole 8.

⁹² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi – Wolters Kluwer, 2009. s. 197

⁹³ Výslovně je možnost uložení napomenutí stanovena např. v § 295 odst. CelZ.

méně závažné přestupky, z dopravních přestupků např. poutání se během jízdy ve vozidle či neúplná povinná výbava. Dalším hlediskem je sociální postavení pachatele.

Napomenutí lze uložit jak v řádném řízení o přestupcích, tak rovněž v příkazním řízení. Správní orgán vyřizuje v příkazním řízení především mírnější přestupky, proto situace, kdy správní orgán při ukládání napomenutí nezahájí řízení, neprovede výslechy účastníků řízení a svědků a na základě dokázaných skutečností a listin rovnou vydá rozhodnutí formou „příkazu“, je velice častá. Napomenutí ve formě „příkazu“ nelze uložit mladistvému,⁹⁴ jelikož je nutná jeho osobní účast při samotném projednávání přestupku správním orgánem. Ten musí o nařízení ústního jednání vyrozumět zákonného zástupce mladistvého a orgán sociálně právní ochrany dětí.

Sankci napomenutí nelze naproti tomu uložit v situaci, kdy je přestupek vyřizován v blokovém řízení, kde je možno sankcionovat přestupek pouze pokutou. Lze říci, že v tomto řízení bude jeho obdobou vyřízení přestupku domluvou.⁹⁵ Institut ústní domluvy však nelze se sankcí napomenutí zaměňovat. Domluva dle § 84 odst. 1 PřesZ je pouze neformální způsob řešení přestupku. Lze použít v případě, kdy jednání má formální znaky přestupku, ale nejsou naplněny jeho materiální znaky. V tomto případě lze pachatele pouze upozornit, že jeho jednání naplňuje formální znaky přestupku. V případě, že vyjdou najevo další skutečnosti poukazující, že dané jednání naplňuje i materiální znak přestupku, vyřízení věci domluvou nepředstavuje překážku věci rozhodnuté.

Na závěr lze shrnout, že výhodou a zároveň nevýhodou napomenutí je jeho čistě moralizující charakter a pozbývá tedy svou výchovnou funkci. Osobně považuji možnost uložení sankce, jež si neklade za cíl pouhé potrestání pachatele, za dobrou a důležitou. Lze si jen přát, aby bylo napomenutí očima pachatelů bráno vážněji.

⁹⁴ Mladistvým zákon o přestupcích rozumí osobu, která v době spáchání přestupku dosáhla 15 let a nepřekročila osmnáctý rok věku

⁹⁵ MATES, P. *Přestupky* In MATES, P. a kol.. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 81

3.2 Pokuta

Pokuta představuje nejtýpčtější sankci nejen u přestupků, nýbrž v celé oblasti správního trestání. Je ukládána nejčastěji a lze ji uložit za jakýkoliv přestupek. Lze říci, že je ukládána tam, kde k nápravě pachatele nepostačí pouhé napomenutí. Uložením pokuty dochází vždy, ať v malé či velké míře, k finančnímu postihu pachatele, což většinu pachatelů vede k uvědomění si následku jejich chování. Úlohou této sankce tak je odrazení pachatele i jiných od páčání stejných či podobných přestupků. Při ukládání pokut mají správní orgány prostor, aby použily správní uvážení a to v rámci zákonem stanovené výše pokuty. Výše pokuty tedy není stanovena absolutně, ale relativně do její určité výše, která je pro správní orgán při rozhodování závazná a v zásadě nepřekročitelná.

Horní hranice pokut je stanovena u jednotlivých skutkových podstat přestupků, a to jak v PřesZ, tak v jednotlivých zvláštních zákonech, kdy lze sledovat velkou diferencovanost horních hranic pokut především podle typové závažnosti přestupků. Pokud není horní hranice pokuty u jednotlivých skutkových podstat stanovena, což není častým případem, použije se obecné ustanovení § 13 odst. 1 PřesZ, podle kterého je možno uložit pokutu do výše 1 000 Kč.

Horní hranice pokut může být stanovena pevnou sazbou, což je typické pro většinu skutkových podstat přestupků obsažených ve zvláštní části PřesZ, nebo sazbou pohyblivou. Jako příklad pohyblivé sazby můžeme uvést např. ustanovení § 24 KatZ, který dovoluje uložit pokutu do výše trojnásobku či pětinasobku minimální mzdy stanovené obecně závazným právním předpisem.⁹⁶

V příkazním a blokovém řízení je pak horní hranice pokut modifikována. Posláním příkazního řízení je zajištění jednoduchého, rychlého a hospodárneho zásahu s bezprostředním účinkem. Touto zjednodušenou formou řízení, kdy orgán po zjištění přestupku bez dalšího řízení vydá příkaz o uložení sankce za přestupek, jsou řešeny především méně závažné přestupky. Podmínkou je, že není pochyb o tom, že obviněný z přestupku se tohoto přestupku dopustil a věc nebyla vyřízena v blokovém řízení.

⁹⁶ nařízení vlády ČSFR č. 53/1992 Sb., o minimální mzdě

Maximální výše pokuty, kterou lze za přestupek v příkazním řízení⁹⁷ uložit, činí se zřetelem na § 13 odst. 2 PřesZ 4 000 Kč. To znamená, že v příkazním řízení lze uložit pokutu do výše stanovenou za přestupek přestupkovým nebo jiným zákonem, nejvýše však do 4 000 Kč. Jestliže za přestupek proti veřejnému pořádku dle § 48 PřesZ lze uložit pokutu do výše 1 000 Kč, příkazem nemůže být uložena pokuta vyšší. Naopak jestliže za přestupek krádeže lze uložit pokutu do výše 15 000 Kč, příkazem lze uložit jen do 4 000 Kč. Není pojmově vyloučeno, aby zvláštní zákony stanovili odlišnou výši pokuty. Drobnější odchylku od obecné úpravy tak představuje např. možnost uložení pokuty v příkazním řízení podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla⁹⁸ do výše 5 000 Kč. Není však zřejmé, proč se tak děje v tomto ojedinělém případě, který nevykazuje žádnou větší nebezpečnost, četnost výskytu porušení zákona, komplikovanost řízení nebo jiný věcný důvod.⁹⁹

Pokud je přestupek projednáván v blokovém řízení, uloží správní orgán bez dalšího projednávání tomu, kdo se přestupku dopustil, pokutu tzv. blokem. Podmínkou je, že přestupek byl spolehlivě zjištěn, k jeho vyřízení nestačí pouhá domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. V případě nesplnění některé z uvedených podmínek se přestupek projedná obvyklým způsobem, popř. v příkazním řízení.¹⁰⁰ V blokovém řízení lze jako jedinou sankci uložit pokutu do výše 1 000 Kč, pokud PřesZ nebo jiný zákon neumožňuje uložit v blokovém řízení za přestupek pokutu vyšší. Tak např. ZSP obsahuje podrobnější úpravu blokových pokut a jejich odstupňování podle závažnosti dopravního přestupku, kdy za nejzávažnější může být uložena bloková pokuta do 2 500 Kč.¹⁰¹ PřesZ umožňuje u ostatních přestupků na úseku dopravy a úseku silničního hospodářství¹⁰² uložit pokutu až do 5 000 Kč. Stejnou výši pokuty dovoluje v blokovém řízení uložit za celní přestupky CelZ.¹⁰³ Pokutový blok i

⁹⁷ VEDRAL, J.: Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. *Správní právo*, 2006, č. 6-7, s. 360

⁹⁸ z. č. 168/1999 Sb.

⁹⁹ MATES, P. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestněprávní revue*, 2010, roč. 9, č. 7

¹⁰⁰ V blokovém řízení není možné projednávat tzv. návrhové přestupky, tj. v případech, kde se řízení o přestupku zahajuje pouze na návrh poškozeného.

¹⁰¹ § 125c) odst. 6) ZSP

¹⁰² § 23 odst. 1) písm. f) a g) PřesZ

¹⁰³ § 295 odst. 3 CelZ

blok na pokutu na místě nezaplacenou představuje správní rozhodnutí.¹⁰⁴ Uložením blokové pokuty je věc pravomocně skončena a nelze se proti ní odvolat.

Při ukládání pokuty mladistvému platí zvláštní ustanovení, kdy se horní hranice pokuty snižuje na polovinu a zároveň nesmí být vyšší než 2 000 Kč. V blokovém řízení je možno mladistvému uložit pokutu do výše 500 Kč, nejvýše však do výše 1 000 Kč, pokud zvláštní část PřesZ či zvláštní předpis stanoví pokutu vyšší. Mladistvým pachatelům je tak zajištěna mimořádná ochrana a péče se zřetelem na zmenšenou schopnost posoudit následky svého jednání a menší životní zkušenosti.

Co se týče dolní hranice výše pokut, i tu musí, pokud je v zákoně stanovena, při svém rozhodování správní orgán respektovat a nesmí uložit pokutu nižší.¹⁰⁵ Dolní hranice pokut stanovuje, jak již bylo zmíněno, např. ZSP u dopravních přestupků ve svém ustanovení §125c. Do nedávné doby byly přestupky proti bezpečnosti a plynulosti na pozemních komunikacích obsaženy v ustanovení § 22 PřesZ, který byl však zrušen¹⁰⁶ a celá oblast správního trestání na úseku dopravy tak byla z PřesZ přenesena do ZSP.¹⁰⁷ Ukládání pokut v pevně daném rozmezí od - do v době schvalování a tvorby PřesZ nikdo nepředpokládal.¹⁰⁸ Zákon tak vůbec nepočítal a neumožňoval variantu snížení sankcí pod minimální zákonem stanovenou hranici. Ta nepřichází v úvahu ani nyní, kdy ZSP převzal úpravu bez výraznějšího zásahu do obsahu úpravy PřesZ.

¹⁰⁴ Toto potvrdil i Nejvyšší soud ČR ve svém rozsudku ze dne 12.4.2004, sp.zn. Jc 102/2001. Oprávněný se domáhal na základě rozhodnutí Městské policie ve Z. (bloková pokuta blok série CA/1995 A 00033978 660A) výkonu rozhodnutí prodejem movitých věcí nacházejících se v bytě povinného. Nejvyšší soud zrušil rozhodnutí jak odvolacího soudu, tak soudu prvního stupně, kteří shodně dospěli k závěru, že blok na pokutu na místě nezaplacenou není řádným exekučním titulem a věc vrátil k dalšímu řízení. Ke stejnému závěru ve svém rozhodnutí dospěl i Krajský soud v Ústí nad Labem (rozsudek ze dne 13.3.2000, sp.zn. 11 Co 950/98), který potvrdil, že pokud rozhodnutím o přestupku je uloženo peněžité plnění, je takovéto rozhodnutí exekučním titulem, na jehož základě lze soudně vymáhat uloženou povinnost k plnění. To platí i o uložení pokuty v blokovém řízení, tj. vydává-li se blok na pokutu na místě nezaplacenou, jde o vykonatelné rozhodnutí. Vykonatelnost nastává již předáním pokutovaného bloku pachateli přestupku.

¹⁰⁵ Výjimku představuje např. § 30 odst. 3 PřesZ, který stanovuje u přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomániemi důvody, za kterých je možno pokutu snížit pod stanovenou hranici 25 000 Kč.

¹⁰⁶ Stalo se tak novelou ZSP, zákonem č. 133/2011 Sb. účinného od 1.8.2011.

¹⁰⁷ Skutkové podstaty dopravních přestupků zůstaly tytéž, a to včetně dřívějších chyb, které byly prostě 'překopírovány'.

¹⁰⁸ K zásadní změně § 22 PřesZ a tedy i koncepce ukládání pokut v 5 pásmech v pevně daném rozmezí (1 500 – 2 500 Kč; 2 500 – 5 000 Kč; 5 000 – 10 000 Kč; 2 500 Kč – 20 000 Kč; 10 000 – 20 000 Kč, 25 000 – 50 000 Kč) došlo 1.7.2006

Pokud zákonodárce přistoupí k zakotvení minimální výše pokuty do zákona, lze říci, že tím v zásadě sleduje legitimní cíl, neboť umožňuje, a to daleko zřetelnějším způsobem než by tomu bylo pouze při stanovení horní sazby, odlišit závažnost či nebezpečnost těch kterých typů protiprávních jednání. *„Ústavní předpisy nevyžadují, aby zákonodárce při zákonném stanovení sankční sazby vždy upustil od spodního ohraničení výměry sankce. Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit „nulovou“ hodnotu výměry sankce.“*¹⁰⁹ Stanovení dolní hranice pokut se také může jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuální diskriminací a to proto, že její ustanovení do určité míry sjednocuje výši ukládaných trestů, případně omezuje prostor pro svévolné či korupcí ovlivněné jednání správních úřadů.

Na druhé straně však toto celé vede k jakési paušalizaci závažnosti protiprávního jednání a k omezení možnosti správního orgánu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům. Dostatečný prostor pro zohlednění okolností konkrétního případu umožňuje dostat přiměřenosti zásahu do majetkových poměrů jedince. Stanovování a zvyšování dolní hranice pokuty minimalizující tento prostor tedy neumožňuje přirozeně vždy uplatnit zásah přiměřený. Znamená tak postihování subjektů, jejichž ekonomické postavení je zcela odlišné, v zásadě stejnou výší pokuty. To může způsobovat, že se v určitém případě pokuta – byť uložena v minimální výši – jeví jako krajně 'nespravedlivá'. Zatímco pro určité subjekty může být pokuta v maximální výši ve vztahu k jejich hospodaření zanedbatelnou, u jiných i nejnižší možná pokuta pak může znamenat jejich likvidaci.

Nabízí se tak úvaha o protiústavní koncepci sankcí podle §125c) ZSP, kdy Ústavní soud v uplynulých letech opakovaně rušil z důvodu rozporu s ústavním pořádkem některé případy stanovení dolních hranic pokut. Konkrétně se tak stalo jeho nálezem ze dne 13.8.2002, sp.zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13.8.2002 a nálezem ze dne 10.3.2004, sp.zn. Pl. ÚS 12/03. V těchto případech, které se oba týkaly stavebního zákona, shledal Ústavní soud především rozpor s čl. 11 LZPS a potažmo s čl. 1 Dodatkového protokolu k EÚLP. Každé stanovení dolní výše pokuty může představovat určitou nerovnost, nikoliv každé však znamená nerovnost v ústavněprávním smyslu.

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 25.10.2011, sp.zn. Pl. ÚS 14/09

Ústavního soud konstatoval, že lze pokutu považovat za zásah s ústavněprávní dimenzí, pokud zasahuje do majetkových poměrů jedince se značnou intenzitou.

Tak bylo prvně uvedeným nálezem Ústavního soudu zrušeno ustanovení § 106 odst. 3 stavebního zákona,¹¹⁰ podle kterého bylo možno uložit pokutu nejméně ve výši 500 000 Kč za delikty zákonodárcem hodnocené jako 'závažnější' vymezené ve zrušeném ustanovení stavebního zákona, které by mělo bezpochyby likvidační charakter v celé řadě případů a představovalo intenzivní zásah do vlastnického práva.

Aplikovat uvedenou argumentaci Ústavního soudu lze však na otázku ústavní konformity sankcí podle dříve platného § 22 PřesZ, nyní § 125c SZP, pouze ve značně omezené míře. V Ústavním soudem projednávaných případech se totiž jednalo o dolní hranici pokuty 500 000 Kč, resp. 200 000 Kč. Zde je možný likvidační charakter sankce naprosto zřejmý, zatímco u dolních pokut u dopravních přestupků, které jsou u nejméně závažných přestupků stanoveny na 1 500 Kč a u nejzávažnějších přestupků na 25 000 Kč, to s takovou jistotou tvrdit nelze. Problém zkoumání ústavní konformity se proto v případě dopravních přestupků týká především povinného ukládání zákazů činnosti. Jak konstatoval Ústavní soud, nelze ve stanovení dolní hranice sankcí za přestupky spatřovat porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 EÚLP. Pod tímto právem se totiž rozumí „rovnost zbraní účastníků řízení“, nárok na osobní účast a ústní jednání, právo na dodržení pravidel při pořizování a hodnocení důkazů a podobně. Ve všech případech se jedná o otázky procesní. Součástí práva na spravedlivý proces proto není právo na „spravedlivou“ výši sankce.¹¹¹

„Ústavní předpisy neobsahují ohledně otázky dolní hranice sankční sazby žádnou direktivu – musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výši sankční sazby.“¹¹² Stejně tak jako u stanovení horní hranice, tak i u její dolní výše je tedy nezbytné stanovit pravidla, jež musí zákonodárce při jejich stanovování respektovat, aby nedocházelo k neúměrnému zásahu do ústavně zaručených práv a svobod, konkrétně do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1

¹¹⁰ zákon č. 50/1976 Sb., který byl s účinností od 1.1.2007 zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

¹¹¹ Viz. náleží Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13.8.2002

¹¹² Nález Ústavního soudu, sp.zn. Pl.ÚS 14/09 ze dne 25.10.2011

LZPS.¹¹³ Konkrétní výše pokuty závisí na rozhodnutí správního orgánu, který pečlivě posuzuje chování pachatele, míru společenské nebezpečnosti a okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán.

Předloni se objevily snahy Ministerstva dopravy, kde by ale stanovení výše pokuty nebylo plně ponecháno na správním uvážení správního orgánu ukládajícího pokutu za přestupek. Návrh Ministerstva dopravy prosazuje zavedení několika pásem pokut, která by se odvíjela právě od ekonomické situace pachatele.¹¹⁴ Tato změna přístupu ukládání pokut, kdy dochází k obligatornímu zohlednění příjmů přestupce, by se týkala jen skupiny nejzávažnějších dopravních přestupků.¹¹⁵ Jednotlivá pásma jsou stanovena jako násobky současné horní a dolní sazby pokuty, kdy přesun do vyššího pásma pokuty je vázán na dosažení určitého ročního příjmu podle daňového přiznání. Při přípravě zákona byly samozřejmě prováděny i komparace s jinými evropskými státy.¹¹⁶ Dopady uložené sankce by tak měly podle Ministerstva dopravy být obdobné

¹¹³ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10.3.2004

¹¹⁴ návrh zákona, kterým by se měnil ZSP, byl předložen ve variantní podobě, kdy ministerští pracovníci zvažovali diferenciaci pokut podle příjmů přestupce (ne celkového majetku), podle kubatury (technických specifik) vozidla, se kterým byl přestupek spáchán, nebo podle ceny takového vozidla.

¹¹⁵ podrobněji viz.

http://www.lepsipravo.cz/Documents/T26DF6A6422D46A65A00F4E6935FA8EA46C6/duvodova_zprav a.doc [citováno 20.8.2012]

¹¹⁶ **Finsko** - výše pokut jsou určeny v některých případech pevnou částkou, v některých případech flexibilně pomocí tzv. denních pokut. Nejflexibilnější je sazba pokuty v případě překročení rychlosti, kdy bere v úvahu jednak, o kolik byla rychlost překročena a kde, jednak i příjem řidiče. Ten je zjišťován z daňových záznamů. Od příjmu se odvodí výše denní pokuty, výše pokuty za přestupek pak činí předem stanovený násobek takto vypočtené denní pokuty. Ve Finsku, nebo např. v Norsku, jsou veřejně dostupná daňová přiznání k dani z příjmu, což usnadňuje použití výše příjmů jako kritéria pro stanovení výše pokuty. Při projednání deliktu je zachováno moderační právo soudu v případě, že řidič prokáže, že jeho finanční poměry již neodpovídají situaci v době, za kterou bylo použito daňové přiznání. Samotný systém denních pokut se pak ale pro použití v České republice jeví jako poměrně komplikovaný a cizorodý. Použitelnými aspekty však je použití příjmů a daně z nich jako kritéria a možnost moderace, pokud se podmínky přestupce v mezích změnily.

Švýcarsko - švýcarská právní úprava zná 3 typy finančních sankcí při porušení pravidel silničního provozu: *Ordnungsbusse*, *Busse* a *Geldstrafe*. *Ordnungsbusse* je obdoba blokové pokuty pro lehčí přestupky; standardně ji ukládá policie na místě a její horní hranice činí 300 franků. Přesná výše pokuty pro jednotlivá přestoupení pravidel je stanovena přesnou částkou v nařízení vlády (od 10 franků výše). Nezohledňují se majetkové poměry pachatele. *Busse* je standardní finanční sankcí při porušení pravidel silničního provozu. Je ukládána soudy v režimu trestního zákona. Horní hranice činí 10 000 franků, při stanovení konkrétní výše pokuty přihlíží soud k majetkovým poměrům pachatele a k jeho zavinění – vyjádřeno pouze obecnou zásadou, nikoliv konkrétnějšími pravidly. Pokud není pokuta zaviněně zaplácena, nastupuje náhradní trest odnětí svobody v rozmezí 1 den až 3 měsíce. *Geldstrafe* je finanční sankcí pro případ hrubého porušení pravidel silničního provozu, které vyvolá nebo je způsobit vyvolat závažné ohrožení druhých; tato sankce stojí alternativně vedle trestu odnětí svobody až na 3 léta. Je ukládána soudy v režimu trestního zákona. Její výše se stanovuje podle násobku denních sazeb. Soud může uložit nejvýše 360 denních sazeb a denní sazba nesmí převýšit 3 000 franků. Počet denních sazeb se

jak pro nízko- tak i vysoko-příjmové skupiny obyvatel. Osobně se shodují s tímto ustavně potvrzeným principem, který sleduje relativní dopad finanční sankce do osobní sféry pachatele přestupku. Je zřejmé, že pokutu ve výši 10 000 Kč jinak pocítí člověk pobírající nižší než průměrný příjem, jinak člověk pobírající vysoce nadprůměrný příjem. Je-li sankce pocíťována jako zanedbatelná, ztrácí svou represivní, ale i preventivní povahu. Ovšem na druhou stranu vyplývá, že při navrhovaném způsobu určování jednotlivých pásem, je současná sazba pokut minimální a došlo by k jejich zvýšení i pro nižší příjmové skupiny. Toto vnímám jako jakousi snahu o maximalizaci příjmu z pokut, kdy je nasnadě otázka, jak dalece se skupiny obyvatelstva s vyšším měsíčním příjmem¹¹⁷ podílejí na dopravních přestupcích.

Nejvyšší možná výše pokuty podle PřesZ je 50 000 Kč.¹¹⁸ V některých případech se nabízí otázka, zda lze i tuto výši pokutu pokládat za dostačující. Jako nedostatečnou shledávám například pokutu v této maximální výši u přestupku křivého vysvětlení podle § 47a PřesZ¹¹⁹ ve srovnání se sankcí, již lze uložit za trestný čin křivé výpovědi a nepravdivého znaleckého posudku podle § 346 tr.zák. Za tento trestný čin hrozí svědkovi či znalci, způsobí-li činem značnou škodu, trest odnětí svobody na dvě léta až deset let. Objektem trestního činu křivé výpovědi a nepravdivého znaleckého posudku i přestupku křivého vysvětlení je zájem na správném zjištění skutkového stavu. I přes shodné rysy obou skutkových podstat jsou sankce v obou zmíněných případech

stanoví podle zavinění pachatele, výše denní sazby se stanoví podle podrobně zhodnocené ekonomické situace pachatele v době vynesení rozsudku. při nezaplacení pokuty nastupuje náhradní trest odnětí svobody (1 denní sazba = 1 den). Je možné uloženou pokutu moderovat při zhoršení ekonomické situace pachatele.

¹¹⁷ návrh počítá se zařazení do 1. pásma pokut (25 750 – 50 000 Kč) s měsíčním hrubým příjmem zhruba 60 000 Kč; do 2. pásma pokut (51 500 – 100 000 Kč) s měsíčním hrubým příjmem zhruba 60 – 150 000 Kč; do 3. pásma pokut (78 000 – 150 000 Kč) s měsíčním příjmem zhruba nad 150 000 Kč.

¹¹⁸ V PřesZ se jedná se o tyto přestupky: § 21a – přestupky proti předpisům, kterými se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí; § 24 – přestupky na úseku podnikání (odst. 1 písm. c); § 26 – přestupky na úseku soudnictví mládeže; § 29 – přestupky na úseku zdravotnictví (odst. 1 písm. k) a o); § 29a – přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst; § 30 – přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi (odst. 1 písm. g) až i); § 34 – přestupky na úseku vodního hospodářství (odst. 1 písm. a) až c) a e); §47 – přestupky proti veřejnému pořádku (odst. 1 písm. g) a h); § 47a – přestupky křivého vysvětlení

¹¹⁹ Tohoto přestupku se dopustí ten, kdo jako osoba podávající vysvětlení o trestném činu spáchaném jiným před orgánem činným v trestním řízení úmyslně uvede nepravdu o okolnosti, která má podstatný význam pro rozhodnutí, nebo takovou okolnost zamlčí.

diametrálně odlišné. Mnohdy ani tak vysoké tresty, jež jsou stanoveny trestním zákoníkem, neodradí některé svědky od podání křivé výpovědi. Je proto otázkou, zda pokuta ve výši 50 000 Kč může, zejména v případě podnikatelského konkurenčního boje, odradit osobu od podání nepravdivého vysvětlení. Vedle toho vysoký trest hrozí pachateli trestného činu křivé výpovědi i v případě, pokud v jeho důsledku nebylo vydáno žádné nesprávné rozhodnutí. Zatímco když v důsledku nepravdivého vysvětlení osoby dojde k zahájení trestního stíhání jiné osoby, k podání obžaloby, k odsuzujícímu a případně i pravomocnému rozsudku, lze pachateli přestupku uložit pouze pokutu do výše 50 000 Kč. V tom spatřuji zásadní nepoměr trestů v obou případech a výši pokuty 50 000 Kč za nepostačující.

Další legislativní nedopatření můžeme spatřovat při komparaci přestupku podle § 125c) odst. 1) písm. h) ZSP, kterého se dopustí fyzická osoba tím, že v provozu na pozemních komunikacích způsobí dopravní nehodu, při které je jinému ublíženo na zdraví a trestných činů těžké ublížení na zdraví z nedbalosti,¹²⁰ popř. usmrcení z nedbalosti.¹²¹ Pokud se podíváme na sankcionování těchto dvou, resp. třech případů, dojdeme k závěru, že při spáchání dopravní nehody, při které přestupce byť jen někomu jinému odře čelo, bude mu udělena pokuta nejméně 25 000 Kč¹²² a zákaz činnosti minimálně na jeden rok¹²³ (snížení sankcí pod tyto zákonné hranice zákon nedovoluje), zatímco pokud pachatel někoho při dopravní nehodě vážně zraní, popř. i usmrtí, může se stát, že vyvázne pouze s podmíněným zastavením trestního stíhání, při kterém mu není uložen ani peněžitý trest ani odejmuta možnost řídit motorová vozidla.

K problematice výše správních a trestních sankcí se několikrát vyjádřil i Ústavní soud. Ten ve svém nálezu ze dne 25.10.2011, sp.zn. Pl.ÚS 14/09 uvedl, že mechanické srovnávání sazeb správních a trestních sankcí není pro posouzení jejich přísnosti výstižné. Kromě kvantitativního srovnávání výše sankční sazby, je třeba zohlednit také

¹²⁰ § 147 tr. zák.: (1) Kdo jinému z nedbalosti způsobí těžkou újmu na zdraví, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti. (2) Poruší-li při tom pachatel důležitou povinnost uloženou mu podle zákona, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až čtyři léta nebo peněžitým trestem

¹²¹ § 143 tr. zák. (1) Kdo jinému z nedbalosti způsobí smrt, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti (2) Poruší-li při tom pachatel důležitou povinnost uloženou mu podle zákona, bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až šest let.

¹²² Dle § 125c) odst. 4) písm. a) se za daný přestupek uloží pokuta od 25 000 do 50 000 Kč.

¹²³ Dle § 125c) odst. 5) se za daný přestupek uloží zákaz činnosti od jednoho roku do dvou let.

jejich kvalitativní odlišnost. Je samozřejmostí, že uložení vysoké pokuty je pro pachatele nepříjemné a úkorné, avšak takový účinek je přirozenou a dokonce žádoucí vlastností jakékoli sankce. Přitom její uložení není nijak spojeno s tzv. difamujícím účinkem. Na rozdíl o trestních sankcí spojených se sociálním etickým odsudkem a morální zavrženíhodností, je na správní sankce nazíráno jako na eticky neutrální a jejich uložení nevede zpravidla k poklesu sociální prestiže pachatele. Potrestání za trestný čin vyvolává pro pachatele i jiné tíživé následky (evidování v rejstříku trestů a ztrátu způsobilosti pro výkon některých zaměstnání a činností, u nichž je vyžadována bezúhonnost).

3.3 Zákaz činnosti

Dalším druhem sankce za přeštek s funkcí preventivní i výchovnou je zákaz činnosti. „*Smyslem této sankce je snaha zabránit pachateli v recidivě tím, že mu bude odňato oprávnění k výkonu určité činnosti, ke které je třeba povolení nebo zakázáno určité povolání, při kterém by mohlo dojít k opakování protiprávního jednání. Tato sankce tak významně osobně ale i profesně zasáhne pachatele, kterému byla tato sankce uložena.*“¹²⁴ Pachateli přeštku tak může být zabráněno ve výkonu jeho povolání či jiných činností, které slouží k jeho zábavě, rekreaci či uspokojování osobních zálib.¹²⁵ Vzhledem k silně omezující povaze zákazu činnosti jsou v PřesZ pro uložení této sankce vedle obecných zásad pro ukládání sankcí¹²⁶ stanoveny v ustanovení § 14 odst. 1 také zvláštní podmínky.

Zákaz činnosti lze zásadně uložit samostatně nebo, což je v praxi mnohem častější případ, spolu s jinou sankcí. Zvláštní podmínkou je, že na rozdíl od jiných sankcí jej lze uložit vždy jen za přeštky, u nichž to zvláštní část PřesZ či jiný zákon výslovně dovoluje. Podle § 125 c) ZSP je navíc povinností správního orgánu tuto sankci uložit, pokud to zákon výslovně stanoví. Přeštky upravené v PřesZ, za které lze zákaz činnosti fakticky uložit jsou: ostatní přeštky na úseku dopravy a přeštky na úseku silničního hospodářství,¹²⁷ přeštky na úseku podnikání,¹²⁸ přeštky na úseku

¹²⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Aspi – Wolters Kluwer, 2009. s. 197

¹²⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp.zn. 9 As 7/2009 ze dne 5.5.2010

¹²⁶ § 12 odst. 1 PřesZ

¹²⁷ § 23 odst. 1 písm. b), d) a f) PřesZ

¹²⁸ § 24 odst. 1 písm. a) c) PřesZ

zdravotnictví,¹²⁹ přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi¹³⁰ a přestupky na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství.¹³¹ Činnosti, které mohou být zakázány, jsou tak v § 14 odst. 1 PřesZ vymezeny taxativně. Jiné činnosti tedy nelze touto formou sankce zakázat. U některých činností může být zákaz uložen jako omezující opatření.¹³² Zákaz činnosti lze dále uložit např. podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě či zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

Předmětem této sankce může být dle § 14 odst. 1 PřesZ zaprvé jen činnost, kterou pachatel v době spáchání přestupku vykonává v pracovním poměru či v jiném poměru obdobném pracovnímu (např. pracovní vztah člena družstva).¹³³ Uložením sankce pracovní či jiný obdobný poměr nezaniká. Zadruhé může být předmětem sankce činnost, k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu.

Podmínka vykonávání určitých činností na základě povolení či souhlasu státního orgánu musí být stanovena zvláštním předpisem. Např. řidičský průkaz k řízení motorových vozidel na základě ZSP, či zbrojní průkaz k držení zbraně dle zákona o zbraních.¹³⁴ Tato povolení či souhlasy jsou vydávány formou rozhodnutí správního orgánu. Pokud oprávnění vzniká aktem jiným (např. registrací) či na základě zákona, uložit sankci zákaz činnosti by nebylo možné. Bez povolení či souhlasu státního orgánu nelze tyto činnosti vůbec vykonávat. Pokud by tak někdo činil, jednalo by se o činnost nedovolenou. I takovému pachateli bez příslušného povolení lze tuto činnost do budoucna zakázat a po dobu trvání zákazu činnosti nemohou být tato povolení či souhlas vydány. Pokud správní orgán při uložení zákazu činnosti souhlas či povolení

¹²⁹ § 29 odst. 1 písm. k) a l) PřesZ

¹³⁰ § 30 odst. 1 písm. e) až i) PřesZ

¹³¹ § 35 odst. 1 písm. f) PřesZ

¹³² ČERVENÝ, Z.; ŠLAUF, V.; TAUBER, M.: *Přestupkové právo*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 48

¹³³ Nebude moct být zakázána činnost vykonávána osobami ve služebním poměru, jelikož dle § 10 odst. 1 písm. a) PřesZ jsou tyto z působnosti zákona vyňaty.

¹³⁴ zákon č. 119/2002 Sb. o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů

zrušil, oprávnění k zakázané činnosti se neobnovuje. Je zde však možnost vydat povolení či souhlas nový.¹³⁵

Další speciální podmínkou je pro všechny druhy činností souvislost mezi přestupkem a činností, která je předmětem zákazu. Znamená to, že tuto činnost musí pachatel vykonávat sám a přestupek byl spáchán touto činností nebo v souvislosti s ní. U mladistvých pachatelů pak musí být ještě splněna podmínka, že výkon sankce nesmí bránit přípravě pachatele na povolání (např. řízení motorových vozidel mladistvému, který se připravuje na povolání řidiče autobusu), jinak by sankce nemohla být vůbec uložena.¹³⁶

Správní orgán může uložit zákaz činnosti na dobu, která je stanovena u jednotlivých přestupků v příslušných zákonech, kde je doba vymezena její horní hranicí. Pokud v nich není tato stanovena, obecně platí, že lze zákaz činnosti uložit nejdéle na dva roky.¹³⁷ Speciální úprava platí opět u mladistvých, kdy je tato horní hranice stanovena na dobu jednoho roku. Výjimku tvoří opět ustanovení § 125c) ZSP, kdy jsou u dopravních přestupků stanoveny i minimální hranice zákazu činnosti. Pod tuto dolní hranici, kdy nejnižší možná je 1 měsíc, sankci nelze snížit.

Dále musí správní orgán činnost, která se zakazuje, ve výroku svého rozhodnutí přesně specifikovat, aby nedošlo k žádné pochybnosti o tom, co je zakázáno, a také kvůli faktickému výkonu zákazu a kontrole jeho dodržování. Ve výroku rozhodnutí musí být také uvedena doba, která se dle § 14 odst. 2 PřesZ započítává do doby zákazu činnosti. Jedná se o dobu, kdy rozhodnutí o přestupku ještě nenabylo právní moci a správní orgán, je-li k tomu zmocněn právním předpisem, učinil opatření, které pachateli přestupku již omezuje možnost danou činností vykonávat. Jedná se tedy o dobu mezi účinností takového opatření a právní moci rozhodnutí o přestupku. Z platné právní úpravy můžeme jako příklad uvést zadržení řidičského průkazu policistou na základě § 118b ZSP. Jednání, které vedlo k učinění opatření, musí mít rovněž souvislost

¹³⁵ ČERVENÝ, Z.; ŠLAUF, V.; TAUBER, M.: *Přestupkové právo*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 48

¹³⁶ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. s. 66

¹³⁷ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 80

s přestupkem, za který se zákaz činnosti ukládá. Jinak by k započtení nemohlo dojít. K započtení rovněž nedojde, pokud by se tím doba samotného zákazu činnosti zkrátila tak, že sankce by již neplnila svůj účel. Naopak doba, po kterou by pachatel zákaz nedodržel, by celkovou dobu výkonu sankce neprodlužovala.¹³⁸ Správní orgán také musí přihlídnout ke skutečnosti, pokud je zde jiný zákaz činnosti, který není zcela vykonán. V tomto případě nesmí nový zákaz činnosti spolu s částí sankce dosud nevykonanou přesáhnout maximální dobu, kterou zákon připouští pro daný přestupek.

Pachatel přestupku může správní orgán požádat o upuštění od výkonu zbytku sankce. Ten může dle § 14 odst. 3 PřesZ pachateli vyhovět, pokud již uplynula polovina doby, na kterou byl zákaz činnosti uložen, a pokud pachatel přestupku způsobem svého života dokázal, že další jeho výkon již není potřebný. Správní orgán především zváží, zda i po upuštění od výkonu zbytku sankce byl dosažen její účel a zda lze důvodně očekávat, že se pachatel znova nedopustí přestupku v souvislosti se zakázanou činností. Správní orgán může žádosti pouze vyhovět v plném rozsahu či ji zamítnout, kdy negativní rozhodnutí správního orgánu znamená nemožnost pachatele opětovně podat návrh na upuštění od výkonu zbytku zákazu činnosti.¹³⁹

Tato sankce je ukládána nejvíce u dopravních přestupků, kdy zákaz činnosti spočívá v zákazu řízení motorových vozidel. Z důvodů sledování opakovaného porušování dopravních předpisů bylo zavedeno bodové hodnocení za přestupky.¹⁴⁰ Bodový systém jako jedno z mnoha opatření ke snížení počtu dopravních nehod v České republice je obsažen v rámcové Národní strategii bezpečnosti silničního provozu. Cílem bodového systému je pod hrozbou ztráty řidičského oprávnění předcházení páchaní dopravních přestupků a vytvoření čitelného systému pro jejich postih. Díky

¹³⁸ ČERVENÝ, Z.; ŠLAUF, V.; TAUBER, M.: *Přestupkové právo*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011s. 49

¹³⁹ MATES, P. *Přestupky* In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 85

¹⁴⁰ Zcela nově ustanovení o bodovém hodnocení porušení povinností stanovených zákonem přinesl zákon č. 411/2005 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. § 123a tohoto zákona uvádí: „*Bodovým hodnocením se zajišťuje sledování opakovaného páchaní přestupků, jednání, které má znaky přestupku podle jiného právního předpisu (přestupkový zákon) nebo trestných činů, spáchaných porušením vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích řidičem motorového vozidla nebo že se řidič porušování těchto povinností nedopouští. Přehled jednání spočívajícího v porušení vybraných povinností stanovených předpisy o provozu na pozemních komunikacích a počet bodů za tato jednání je stanoven v příloze k tomuto zákonu.*”

tomu, že bodový systém jasně stanovuje konkrétní počet bodů za konkrétní přestupek,¹⁴¹ přispívá tím k eliminaci potenciálního úplatkářství. 'Sbírání bodů' představuje účelný postih speciálně těch řidičů, kteří neplatí uložené pokuty za dopravní přestupky, poněvadž vymáhání bodového systému není závislé na solventnosti pachatele přestupku. Vymáhání pokut uložených za spáchané dopravní přestupky představuje již dlouhou dobu hlavní problém, jež neúměrně zatěžuje veřejnou správu. Trestné body se zaznamenávají v Centrálním registru řidičů. Pokud řidič dosáhne hranici 12 bodů, je příslušným správním orgánem vyzván, aby do 5 dnů od písemného doručení oznámení odevzdal řidičský průkaz. Po uplynutí této lhůty automaticky končí jeho platnost a řidič pozbývá odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel. Řidič, který takto pozbyl řidičské oprávnění, je oprávněn požádat o jeho navrácení nejdříve po uplynutí 1 roku ode dne jeho pozbytí. V případě uložení delšího zákazu řízení než 1 rok, může řidič požádat o vrácení až po uplynutí této doby.¹⁴²

Bodový systém mají ve své legislativě přibližně 2/3 evropských zemí. Jeho zavedení a medializace vedla jak ke snížení samotného počtu dopravních přestupků,¹⁴³ tak i k nižší četnosti dozoru přímo v provozu na pozemních komunikacích.¹⁴⁴ Ze statistik a zpráv Policie ČR o nehodovosti na pozemních komunikacích vyplývá,¹⁴⁵ že mezi lety 2008 a 2009 došlo k prudkému skokovému snížení celkového počtu nehod šetřených policií (o více než 50 %). Počet nehod se sice v letech 2009 - 2011 v zásadě neměnil, ale pozitivní vývoj se po celou dobu ukazuje v nejtěžších následcích nehod, tj. v počtu usmrcených a zraněných osob při dopravních nehodách, kdy od roku 2007 dochází ke kontinuálnímu poklesu. Bodový systém tak podle mého mínění, i když by

¹⁴¹ Např. za odmítnutí řidiče podrobit se vyšetření podle právního předpisu ke zjištění zda není ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou, ačkoli to nebylo spojeno s nebezpečím pro jeho zdraví je řidičovi uděleno 7 trestných bodů (pokuta 25 000 – 50 000 Kč, zákaz činnosti 1 - 2 roky); za řízení motorového vozidla bez držení příslušné skupiny nebo podskupiny řidičského oprávnění 4 body (pokuta 25 000 – 50 000 Kč; zákaz činnosti 1 - 2 roky); za porušení povinnosti být za jízdy připoután bezpečnostním pásem nebo užít ochrannou přilbu je řidič potrestán 3 body (pokuta 1 500 – 2 500 Kč; možnost blokové pokuty na místě do 2 000 Kč)

¹⁴² § 123 d) ZSP

¹⁴³ Např. v Itálii vedlo zavedení bodového systému k snížení počtu usmrcených a těžce raněných téměř o 18% za období šesti měsíců. V Irsku většina řidičů po získání 2 bodů začala dodržovat pravidla silničního provozu na pozemních komunikacích v mnohem větší míře.

¹⁴⁴ Viz. <http://www.novapravidla.cz/BODOVY-SYSTEM> [citováno 1.9.2012]

¹⁴⁵ <http://www.policie.cz/clanek/statistika-nehodovosti-178464.aspx> [citováno 1.9.2012]

mu neuškodilo pár posunu vpřed,¹⁴⁶ představuje dobrý preventivně-represivní nástroj, který ovlivňuje chování řidičů.

Závěrem lze k sankci zákazu činnosti ještě poznamenat, že úmyslným porušením uloženého zákazu se pachatel dopouští dalšího protiprávního jednání, a to trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání.¹⁴⁷

3.4 Propadnutí věci

Čtvrtou sankcí, kterou lze dle přestupkového zákona uložit je sankce propadnutí věci. Účelem této sankce je podobně jako u zákazu činnosti omezit pachateli možnost páchání dalších přestupků a také odejmout pachateli prospěch, který případně spácháním přestupku získal.¹⁴⁸

Podle PřesZ lze tuto sankci uložit za každý přestupek, pokud jsou pro její uložení splněny podmínky uvedené v § 15 odst.1 a jehož povaha uložení této sankce nevylučuje. Tuto sankci lze uložit samostatně, tak i s kteroukoliv jinou sankcí. Některé speciální zákony obsahují s ohledem na obecnou úpravu nadbytečná ustanovení, když stanoví, že za dané přestupky lze uložit i propadnutí věci.¹⁴⁹ Některé zákony naopak stanovují uložení této sankce za povinné.¹⁵⁰

Věc, jenž je předmětem propadnutí, musí být v první řadě věcí individuálně určenou, s výjimkou genericky určených peněz.¹⁵¹ Dále se jedná o věc samostatnou, nesmí se tedy jednat o součást věci, a věc, jenž musí v době rozhodnutí správního orgánu existovat a být dosažitelná. Propadnutá věc musí být vždy ve výroku rozhodnutí přesně specifikována, aby nebylo pochyb o tom, co je předmětem výkonu rozhodnutí a

¹⁴⁶ Např. omezení pro sčítání bodů nebo odstranění méně závažných přestupků z bodové škály či snížení jejich bodové „váhy“. V minulém roce došlo již zmiňovanou novelou silničního zákona, zákon č. 133/2011 Sb. v těchto oblastech k určitým změnám (např. počet bodovaných přestupků byl snížen ze 43 deliktů na 27 deliktů rozdělených do sedmi bodových skupin (1 až 7 bodů) na 27 bodovaných jednání rozdělených do šesti skupin (2 až 7 bodů).

¹⁴⁷ § 337 odst. 1 písm. a) tr. zák.

¹⁴⁸ MATES, P. *Přestupky* In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 86.

¹⁴⁹ Např. § 63 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

¹⁵⁰ Např. § 21 odst. 2 zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu

¹⁵¹ Peníze mohou být také předmětem propadnutí věci, kdy správní orgán ve výroku rozhodnutí peníze označí výši příslušné částky

nedošlo tak k záměně věcí. Věcí se rozumí jak věci movité, tak i nemovité, i když v praxi bude docházet k propadnutí nemovitostí jen zcela výjimečně.¹⁵²

Základním předpokladem je, že věc v době vydání rozhodnutí o přestupku náleží, a to zcela, pachateli. Spoluvlastnictví věci není dostačující a tato věc nemůže být tedy prohlášena za propadlou. Stejně tak nemůže být předmětem této sankce věc odcizená, vypůjčená či věc svěřená do úschovy. Věc, kterou pachatel nabyt za věc získanou přestupkem mu nenáležící, však pachateli již náleží.

Pokud je splněna tato podmínka, správní orgán nadále zkoumá vztah věci ke spáchanému přestupku. Věc musela být dle § 15 odst. 1 písm. a) a b) ke spáchaní přestupku použita či určena nebo byla přestupkem získaná či nabyta za věc přestupkem získanou. Jako příklad věci, jež byla ke spáchaní přestupku použita, můžeme uvést např. rybářské náčiní použité k neoprávněnému chytání ryb podle § 35 odst. 1 písm. f) PřesZ nebo přístroj použitý k nepovolené výrobě lihu nebo destilátu dle § 30 odst. 1 písm. d) PřesZ. Věcí, která byla pro spáchaní přestupku určena, rozumíme věc, která byla ke spáchaní přestupku obecně určena, ale ještě jí k spáchaní přestupku nebylo použito. Propadnutí věcí by tedy šlo vyslovit pouze u přípravy úmyslných přestupků. Podle zákona o přestupcích však lze postihnout pouze dokonáný přestupek (výjimečně, stanoví-li tak výslovně zákon, i jeho pokus), proto se toto ustanovení jeví jako obsoletní a jeho aplikace nebude zřejmě připadat v úvahu.¹⁵³ Věc, která byla přestupkem získána, je věc, která byla prostřednictvím přestupku vyrobena, např. vyrobený líh u přestupku podle § 30 odst. 1 písm. d) PřesZ, či věc, která byla prostřednictvím přestupku získána jinak, např. výtěžek z nedovoleného podnikání. Pokud pachatel za tuto věc získanou přestupkem nabude věc jinou, i takto nabytá věc může být předmětem propadnutí, např. peněžitá částka získána prodejem vyrobeného líhu podle § 30 odst. 1 písm. d) PřesZ. Právní titul nabytí věci je tedy nerozhodný. Takto nabytá věc musí být věc celá. Opět nelze postihnout věc, kterou pachatel nabyt jen zčásti.¹⁵⁴

¹⁵² ČERVENÝ, Z.; ŠLAUF, V.; TAUBER, M.: *Přestupkové právo*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 50

¹⁵³ MATES, P. *Přestupky* In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: Praha: C.H. Beck, 2010, s. 86

¹⁵⁴ ČERVENÝ, Z.; ŠLAUF, V.; TAUBER, M.: *Přestupkové právo*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 51

Dalším kritériem pro uložení propadnutí věci, stanoveným § 15 odst. 2, je poměr hodnoty věci v korunách českých k povaze spáchaného přestupku. Mírou není hodnota věci, zákon žádnou maximální hodnotu věci, kterou by již nešlo postihnout propadnutím, nestanovuje, sankci však nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Jde o to, aby byl zachován účel sankce a pachateli nebyla způsobena neúměrně tvrdá majetková újma. Proto nebude v praxi připadat v úvahu propadnutí nemovité věci, jak již bylo uvedeno výše. U věci užitých ke spáchání přestupku se kromě hodnoty věci přihlíží také k účelu, ke kterému je věc určena. Proto nelze prohlásit za propadlou věc, která svou povahou k páčání přestupku určena není, i když bez ní by nebylo možné přestupek spáchat. Typicky tak nebude možno prohlásit za propadlé např. motorové vozidlo či jízdní kolo u dopravního přestupku podle § 125 c odst. 1 – 3 ZSP.

Vlastníkem propadlé věci se dnem právní moci rozhodnutí o propadnutí věci stává vždy stát.¹⁵⁵ Od 1.1.2003 má příslušnost hospodařit s majetkem Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, resp. jeho příslušná územní pracoviště, v jejichž obvodu se propadlý majetek nachází.¹⁵⁶ Výjimku tvoří majetek zbraní, výbušnin, střeliva, výpočetní techniky apod., s kterým nakládá ministerstvo vnitra.

3.5 Zákaz pobytu

Sankce zákaz pobytu je v přestupkovém zákoně 'naprostým nováčkem'. Novela PřesZ, kterou byl zákaz pobytu přidán do systému sankcí za přestupky, byla přijata teprve na samém sklonku minulého roku. Podle nového ustanovení § 15a PřesZ spočívá sankce zákaz pobytu v tom, že se pachatel nesmí po dobu trvání zákazu pobytu zdržovat na území obce nebo její části, v níž se opakovaně dopustil přestupku, čímž dochází k výraznému zásahu a omezení práv pachatele.

Vzhledem k závažnosti této sankce je možné ji uložit pouze za taxativně vymezené přestupky ve zvláštní části PřesZ za splnění dalších podmínek: přestupek musel být spáchán úmyslným jednáním významně narušující místní záležitosti veřejného pořádku, jeho pachatel byl v posledních dvanácti měsících přede dnem

¹⁵⁵ § 15 odst. 3 PřesZ

¹⁵⁶ Úřad byl zřízen zákonem č. 21/2002 Sb.

spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce, a uložení sankce zákazu pobytu na tomto území se jeví jako nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.

Zákaz pobytu nesmí být uložen na více než 3 měsíce. Správní orgán musí ve svém rozhodnutí území, kterého se zákaz pobytu týká, přesně vymezit, přičemž se sankce nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu.¹⁵⁷

PřesZ dává pachateli možnost si zažádat o udělení povolení ke krátkodobému pobytu na území obce nebo její části, na které se stahuje zákaz pobytu. Takovéto povolení uděluje obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt nebo je tam k pobytu hlášen podle zvláštních předpisů. Povolení může obecní úřad uložit jen se souhlasem správního úřadu, který zákaz pobytu uložil, a pouze, má-li pachatel k pobytu závažné osobní důvody. PřesZ uvádí, že takovými důvody jsou zejména návštěva lékaře nebo orgánu veřejné moci. O žádosti rozhoduje obecní úřad bezodkladně, nejpozději však do pěti pracovních dnů od zahájení řízení. Obecní úřad buď žádost zamítne, pokud nejsou splněny podmínky pro vydání povolení, nebo vydá potvrzení o povolení k pobytu. V takovémto povolení musí být vždy vymezena doba a účel, za jakým je krátkodobý pobyt povolen. Pachatel je povinen při návštěvě území obce nebo její části, v níž má zakázaný pobyt, mít toto povolení při sobě.

Správní orgán může po uplynutí poloviny doby výkonu sankce zákazu pobytu rozhodnout, že od výkonu zbytku zákazu pobytu upouští, a to za podmínky, že pachatel způsobem svého života prokázal, že další výkon není potřebný.

O takovém to upuštění od výkonu zákazu pobytu, stejně jako o samotném jeho uložení, místě a době jeho trvání musí správní orgán, který sankci uložil, uvědomit neprodleně Polici České republiky a v případě občanů České republik také obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt.

Před samotným přijetím vyvolala novela zavádějící zákaz pobytu širokou polemiku. Sám prezident Václav Klaus o zákonu tvrdil, že byl od počátků předmětem

¹⁵⁷ Těmito zákony jsou z. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a z. č. 325/1999 Sb. o azylu, ve znění pozdějších předpisů

zásadních sporů nejen pro svůj zjevný populismus a politickou účelovost, ale i pro svoji nedomyšlenost a snadnou zneužitelnost. Po prvním schválení zákona Poslaneckou Sněmovnou ČR v polovině loňského roku prezident zákon vetoval a Poslanecké sněmovně zákon vrátil. Proti přijetí této novely se vyjádřila rovněž Vláda ČR, veřejný ochránce práv i Senát Parlamentu ČR, který návrh zákona zamítl. Prezident se ve svém stanovisku vyjádřil, že trest zákazu pobytu pouze za přešůpek považuje v kontextu českého práva za nepřiměřený, kdy by mohl být uložen až tříměsíční zákaz pobytu v obci, na jejímž území byly spáchány přešůpky jako např. kapesní krádeže, rušení nočního klidu, nedovolené podávání alkoholu mladistvým či znečištění veřejného prostranství. Plně se shodují s názorem, že zákazem pobytu obec svůj konkrétní problém nevyřeší, jen ho dočasně přesune k sousedům. Novela PřesZ se svým neoficiálním cílem „zbavit se“ tzv. problémových občanů, tj. „odklonit“ je do jiné obce, je tak podle V. Klause dokladem nebezpečného a stále výraznějšího trendu řešit společenské problémy jejich kriminalizací namísto odstraňováním jejich příčin.¹⁵⁸

Před přijetím zákona se objevovaly názory, že zákon je nadbytečný pro svou nevymahatelnost, a že jeho přijetím dojde k zatížení státní správy a to ve chvíli, kdy se její finance snižují. Jako nepřesvědčivá se zdá formulace výjimek ze zákazu pobytu v § 15a odst. 3 PřesZ, kdy zaznívají otázky nad tím, jak bude obecní úřad obce, v níž má pachatel trvalý pobyt, v součinnosti s obecním úřadem obce, ve které má zakázaný pobyt, rozhodovat, zda pachateli dovolí návštěvu lékaře v krátké lhůtě 5 dnů. Stejně tak se jako nerealizovatelné jeví ustanovení odst. 4, které umožňuje pachateli prominout zbytek trestu, pokud se osvědčil, kdy podle V. Klause není zřejmé, podle čeho by to mohl obecní úřad obce posuzovat.

Podle mého názoru lze předpokládat, že tato nová sankce bude uplatňována takřka výlučně proti sociálně nejslabší skupině obyvatel, především romské národnostní menšině, jelikož pokuta je od takových obyvatel, kteří nemají legální příjem či jejich jediným zdrojem jsou sociální dávky, nevymahatelná. Tento prostředek je stejně tak obsažen v tr. zák., kdy v obou případech se jedná o velký zásah do práv občana svobodně se pohybovat, ale s tím rozdílem, že v druhém případě o něm rozhodují kvalifikovaní a nestranní soudci, ne obecní úřad. Na závěr k této nové sankci si dovolím

¹⁵⁸ viz. podrobněji Stanovisko prezidenta k tisku 431/0 ze dne 19.6.2012: www.psp.cz/ff/5a/ad/6a/08.htm

jen poznamenat, že s ustanoveními, která byla zakotvena tímto zákonem, nepočítá zatím ani připravovaný nový zákon o přestupcích.¹⁵⁹

3.6 Sankce za přestupky dle zvláštních právních předpisů

Některé příklady ukládání „obecných“ sankcí za přestupky dle zvláštních předpisů byly uvedeny v předcházejících podkapitolách. Můžeme ale konstatovat, že naprostá většina zvláštních zákonů, v nichž jsou obsaženy skutkové podstaty přestupků, zná pouze jedinou sankci, jíž je pokuta.

Mimo to můžeme, i když jen zcela výjimečně, ve zvláštních předpisech naléznout i sankce speciální. Např. CelZ v § 295 taxativně vyjmenovává sankce, mezi kterými je vedle napomenutí a pokuty i propadnutí zboží. Významově se jedná o stejnou sankci jako je např. propadnutí věci, tudíž není patrné, proč zákonodárce považoval za nutné zakotvit tuto odchylku od obecné úpravy.¹⁶⁰ Takovouto sankci propadnutí zboží lze uložit také na základě zákona o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví.¹⁶¹

Dalším zvláštním příkladem může být dle zákona o pobytu cizinců na území ČR¹⁶² institut správního vyhoštění. Zákon upravuje v § 118 n. podmínky, za kterých může být rozhodnuto o správním vyhoštění cizince a délka doby správního vyhoštění (10 let a 3 roky). Dále zákon upravuje odchylky pro cizince ze státu Evropské Unie a cizince s právem dlouhodobého pobytu. O správním vyhoštění rozhoduje Policie ČR. Otázka, zda institut správního vyhoštění je správní sankcí či nikoliv, byla řešena i v rozhodovací praxi soudů. Ty označily tento institut za „specifické opatření kontroly přistěhovalectví“.¹⁶³

Zajímavým institutem je rovněž institut odebrání bodů držiteli řidičského oprávnění za přestupky na úseku dopravy, jehož bodový systém byl popsán již výše v souvislosti

¹⁵⁹ Návrh věcného záměru nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon) počítá s těmito tresty: napomenutí; pokuta; zákaz činnosti; propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty anebo náhradní hodnoty; zveřejnění rozhodnutí o přestupku; zákaz účasti v zadávacím řízení o veřejných zakázkách, koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži; zákaz přijímat dotace a subvence.

¹⁶⁰ MATES, P. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestněprávní revue*, 2010, roč. 9, č. 7

¹⁶¹ z. č. 191/1999 Sb.

¹⁶² z. č. 326/1999 Sb

¹⁶³ Rozsudek NSS ze dne 14.7.2005, č.j. 5 Azs 94/2005-52

se sankcí zákazu řízení motorového vozidla. Dlouho po jeho zavedení v roce 2006 doprovázela bodový systém otázka, zda se jedná o administrativní opatření preventivního charakteru nebo o ztělesnění sankce. Důvodová zpráva k zákonu č. 411/2005 Sb. uvádí, že se nejedná o sankci a tento názor se hojně objevoval i v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Ten tvrdil, že řidičům jsou zaznamenávány „trestné“ body, které ovšem nejsou sankcí za přestupek (nebo trestem za trestný čin), ale pouze administrativním opatřením, které ohodnocuje nebezpečnost spáchaného přestupku a registruje jeho spáchání.¹⁶⁴ Postupem času se ale objevují již jiné názory na pojetí bodového systému. Podle judikatury se nejedná o trest za původní (jednotlivá) protispolečenská jednání, nýbrž pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení dvanácti bodů je sankcí za opakované páchaní přestupků a představuje tedy sankci *sui generis* za speciální recidivu.¹⁶⁵ Zásadním je pak rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j.1 As 41/2010-106, ze dne 22.12.2010, který vychází z rozhodnutí ESLP ve věci *Malige v. Franice* z roku 1998.¹⁶⁶ Nejvyšší správní soud uvedl, že „*přestože je bodový systém administrativním hodnocením s preventivními účinky a izolovaně není sám o sobě z povahy věci trestní sankcí, v kontextu jeho následků, které jsou jak odstrašující, tak trestající, se o trestní sankci podle článku 6 Evropské úmluvy a příslušné judikatury jedná.*“ Můžeme tedy shrnout, že podle posledního výkladu na základě judikatury je bodový systém pojímán jako sankce a to jako sankce *sui generis* či „trestní sankce“ ve smyslu Evropské úmluvy.

Pokládám za vhodné upozornit, že při stanovení sankcí ve zvláštních zákonech zákonodárce zcela nelogicky volil odlišné sazby pokut, i když je zřejmé, že se jedná o přestupky, které mají stejný či velmi obdobný individuální objekt. Příkladem může být institut procházející napříč nejrůznějšími odvětvími veřejné správy - povinnost

¹⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 28.2.2006, č.j. 4 As 5/2005-63

¹⁶⁵ Srov. Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16.1.2009, č.j. 30 Ca 174/2008-25; Rozsudek NSS, ze dne 24.8.2010, č.j. 5As 39/2010-76; rozsudek NSS ze dne 13.10.2010, č.j. 1 As 16/2010-105

¹⁶⁶ ESLP vyslovil jako zásadní kritéria pro posouzení toho, zda se jedná o trestní sankci či nikoliv, právní kvalifikaci příslušného porušení zákona ve vnitrostátním právu, samotnou povahu tohoto porušení a povahu a stupeň závaznosti sankce. Soud uznal, že odebrání bodů tyto uvedené znaky naplňuje. Soud uvedl: „*K odebrání bodů dochází v rámci a v důsledku trestního obvinění. Ačkoli má odebrání bodů preventivní charakter, má rovněž charakter odstrašovací, a rovná se tak vedlejšímu trestu. Oddělení této sankce z vůle zákonodárce nemůže povahu tohoto opatření změnit.*“

mlčenlivosti. Pokuty se tu pohybují v rozmezí od 5 000 Kč¹⁶⁷, přes 200 000 Kč¹⁶⁸, 500 000 Kč¹⁶⁹ po 10 milionů.¹⁷⁰ Existují dokonce i případy, kdy za porušení povinnosti mlčenlivosti žádná správní sankce stanovena není.¹⁷¹ Obecně by se měly horní hranici pokuty odvíjet od intenzity chráněného zájmu. Tady však není patrné, čím shledává zákonodárce důležitější zájem na ochraně údajů zjištěných při výkonu dohledu nad pojišťovny než těmi, které byly získány při statistickém zjišťování, a proč jsou tak málo „ceněny“ údaje podle zákona o Policii České republiky. Obdobně nelze zřejmě racionálně vysvětlit ani to, proč je veřejné neoprávněné nošení uniformy hasičského záchranného sboru pokutováno 10 000 Kč, zatímco stejné jednání ohledně policie či obecní policie pouze 3 000 Kč.¹⁷² Dále si můžeme povšimnout výše pokut, již mnohokrát kritizované, které neodpovídají požadavku racionality sazeb, kdy lze v mnohých případech uložit za přestupek pokutu řádově až několik desítek milionů korun. Lze tedy doufat, že soudy budou plně využívat správního uvážení a zmírňovat takto vysoké pokuty spolu s řádným odůvodněním kritérií, která byla použita při stanovení jejich výše.¹⁷³

¹⁶⁷ zákon č. 273/2008 Sb., zákon o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁸ zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁹ zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁰ zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷¹ např. podle zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷² MATES, P. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestněprávní revue*, 2010, roč. 9, č. 7.

¹⁷³ Např. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2004, sp.zn. 7 A 164/2002.

4 Sankce za tzv. jiné správní delikty fyzických osob

Vedle přestupků existují i jiné správní delikty (pro něž právo nemá speciální označení).¹⁷⁴ Právní úprava těchto deliktů není ani částečně kodifikována. Je obsažena především v jednotlivých zákonech z oblasti veřejné správy, které umožňují za tyto delikty postihnout především právnické, ale i fyzické osoby. Jednotlivé zákony stanoví skutkové podstaty jiných správních deliktů a sankce za ně včetně orgánů příslušných k jejich projednání.¹⁷⁵

Do kategorie tzv. jiných správních deliktů fyzických osob řadíme hmotněprávní delikty fyzických osob, které nejsou přestupky ani veřejnými disciplinárními delikty. V našem právním řádu se užívaly především v období 50.- 80.let minulého století, kdy v posledních letech sledujeme trend odklonu jejich ustanovování v právních předpisech směrem k přestupkům. Některé starší úpravy byly i v rámci této tendence revidovány a do budoucna zde není důvod, proč by měly být upravovány mimo rámec přestupků. Stále je ale četnost právních předpisů upravujících jiné správní delikty fyzických osob vysoká, což se jeví jako problematické především z toho důvodu, že mnohdy jsou postihována velmi podobná protiprávní jednání a zvláštní právní předpisy nevěnují pozornost ani procesním otázkám. Proto je nutné použít správního řádu či PřesZ, jehož analogické použití, byť v omezené míře, připouští judikatura.¹⁷⁶

Kategorizace sankcí za jiné správní delikty fyzických osob je stejná jako u sankcí za přestupky. Téměř výhradními tresty jsou pokuty, které jsou v některých případech stanoveny velmi vysokou částkou. Např. zákon o opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti¹⁷⁷ dovoluje uložit pokutu až do výše 50 mil. Kč.

¹⁷⁴ Viz podkapitola 1.3. Správněprávní odpovědnost

¹⁷⁵ ČERVENÝ, Z.; ŠLAUF, V.; TAUBER, M.: *Přestupkové právo*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 29

¹⁷⁶ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.1997, sp.zn. 226/95 je při nedostatku speciální zákonné úpravy vícečinného souběhu tzv. jiných správních deliktů třeba tuto posoudit cestou analogie podle ustanovení § 12 odst. 2 přestupkového zákona.

¹⁷⁷ Z. č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů

Z platné právní úpravy můžeme uvést jako příklad zákon o veřejných sbírkách,¹⁷⁸ zákon o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních,¹⁷⁹ zákon o zajišťování obrany ČR¹⁸⁰ či krizový zákon,¹⁸¹ které obsahují skutkové podstaty jiných správních deliktů fyzických osob a sankcionování při jejich naplnění.

¹⁷⁸ Z. č. 117/2001 Sb. o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách), ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁹ Z. č. 109/2002 Sb. o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁰ Z. č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸¹ Z. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

5 Sankce za veřejné disciplinární delikty

Veřejným disciplinárním deliktem je delikt fyzické osoby, jehož objektem je pořádek, kázeň a disciplína ve vnitřních vztazích organizace, k níž pachatel přísluší, a jehož jednání porušuje povinnost vyplývající z této příslušnosti k dané organizaci. V. Sládeček definuje tento druh správního deliktu jako „*jednání (nebo opomenutí), které narušuje disciplínu, tj. kázeň nebo pořádek uvnitř společenského organismu nebo instituce.*“¹⁸² Klíčovou úlohu tedy hraje příslušnost delikventa k určité veřejnoprávní instituci. Těmi jsou instituce státní, profesní komory a jiné instituce jako instituce pro výkon trestu odnětí svobody, vazby nebo vysoké veřejné školy.¹⁸³

Jedná se o veřejnoprávní odpovědnost, kdy o uložení trestu rozhoduje orgán veřejné správy. Pokud je k projednání disciplinárního deliktu oprávněn orgán jiný než správní, disciplinární odpovědnost nelze uplatnit. Jde se například o kárná provinění soudců či státních zástupců, která projednává kárný soud. Dále je disciplinární odpovědnost vyloučena také u soukromých disciplinárních deliktů, jako jsou disciplinární delikty členů politických stran či družstev, u nichž je povinnost stanovena nikoliv na základě zákona, ale vnitřního předpisu.¹⁸⁴

Do této oblasti tedy můžeme řadit čtyři velké skupiny disciplinárních deliktů. Disciplinární delikty státních zaměstnanců, disciplinární delikty žáků a studentů, disciplinární delikty osob zbavených osobní svobody na základě rozhodnutí soudu a konečně i specifická skupina disciplinárních deliktů členů profesních komor.¹⁸⁵ U poslední skupiny se můžeme setkat i s odlišným názorem některých autorů, podle kterých tyto delikty nespĺňují požadavek na příslušnost k organizaci veřejné správy.¹⁸⁶

Okruh sankcí za disciplinární delikty je velmi široký, jsou upraveny v mnoha zákonech. Nalezneme v nich především sankce morální povahy (důtka), ale i sankce peněžité (pokuta, snížení platu) či sankce kombinované (snížení hodnosti). Ve srovnání

¹⁸² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009, s. 205

¹⁸³ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 445

¹⁸⁴ STAŠA, J. *Veřejné disciplinární delikty*. In MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck., s.129

¹⁸⁵ Viz blíže STAŠA, J. *Veřejné disciplinární delikty*. In MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck., s.129

¹⁸⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009, s. 206

se sankcemi za přestupky je však maximální výše peněžitých trestů v mnoha případech zanedbatelná. Existují i sankce spočívající ve zpřísnění režimu, který je uplatňován vůči osobám zařazených do organizace nezávisle na jejich vůli. Sankcí v takovéto organizaci, pokud to nevyklučuje její povaha, může být i zánik poměru k ní. Dle P. Matese a M. Mazance disciplinární sankce velmi často vedle trestající funkce plní i funkci právo obnovující, neboť jejich účelem není pouze postihnout vadné jednání či mu předcházet, ale taky odstranit existující protiprávní stav a přispět k obnovení řádného chodu veřejné správy.¹⁸⁷

Stěžejním předpisem pro oblast státních zaměstnanců je služební zákon, jež je sice platný, ale jako celek ještě nenabyl účinnosti. Služební zákon by měl nabýt úplné účinnosti dnem 1. ledna 2015, s výjimkou některých ustanovení, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení.¹⁸⁸ Dle služebního zákona je možné za kárné provinění státního zaměstnance uložit kárné opatření, kterými jsou písemná důtka, snížení platu o 15 % na dobu až tří kalendářních měsíců, odvolání ze služebního místa představeného nebo propuštění za služebního poměru. Pro tuto oblast jsou v účinnosti dvě specifické úpravy služebního poměru¹⁸⁹. Zprvce úprava pro příslušníky bezpečnostních sborů, kterým je možno za kázeňský přestupek uložit kázeňské tresty, kterými jsou písemné napomenutí, snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše tří měsíců, odnětí služební medaile a odnětí služební hodnosti, které je obligatorním důvodem propuštění ze služebního poměru.¹⁹⁰ Zadruhé je to úprava služebního poměru pro vojáky z povolání. V jejich případě lze za kázeňský přestupek uložit např. napomenutí, písemnou důtku, výstrahu pro neodpovědný výkon služby a snížení platu až o 15 % až na dobu šesti měsíců nebo odnětí hodnosti. Spadá sem taky zákon o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků,¹⁹¹ který umožňuje uložit sankci vězení až na 2 týdny. Tento právní předpis se tak stává jediným předpisem, který výslovně dovoluje za splnění zákonem stanovených podmínek uložit za správní delikt

¹⁸⁷ MATES, P.; MAZANEC, M. Disciplinární správní delikty. *Právník*, 1997, roč. 136, č. 7, s. 598.

¹⁸⁸ Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon) byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 28. května 2002

¹⁸⁹ STAŠA, J. *Veřejné disciplinární delikty*. In MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, s.131

¹⁹⁰ Z. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

¹⁹¹ Z.č. 220/1990 Sb. o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění pozdějších předpisů

trest vězení. Ten je trestem pouze mimořádným, ukládaným jen za nejzávažnější kázeňské přestupky. V historickém ohledu však uložení trestu vězení za přestupek nebylo nic neobvyklého. Sazba tohoto trestu zpočátku dosahovala pouze hodinové délky, ale později se objevily skutkové podstaty přestupků, za které bylo možné udělit trest vězení v délce trvání i několika let.¹⁹²

Disciplinární delikty žáků a studentů jsou upraveny zákonem o vysokých školách¹⁹³ a školským zákonem.¹⁹⁴ Za disciplinární přestupek studenta vysoké školy lze uložit napomenutí, podmíněné vyloučení za studia a vyloučení ze studia. Za delikt žáka či studenta, který splnil povinnou školní docházku je trestem podmíněné vyloučení a vyloučení.

Do skupiny deliktů osob zbavených osobní svobody na základě rozhodnutí soudu řadíme např. kázeňské přestupky obviněného ve výkonu vazby¹⁹⁵ či kázeňský přestupek odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody.¹⁹⁶ Sankcemi jsou např. důtka, snížení kapesného, zabránění věci, zákaz nákupu potravin a věcí osobní potřeby až na 1 měsíc či umístění do samovazby až na dobu 20 dnů.

Disciplinární delikty členů profesních komor představují specifickou skupinu, kde vedle pořádku ve vnitřních vztazích se objevuje jako objekt deliktu také řádný výkon profese a profesní etika. Jedná se o profesní komory lékařů, notářů, daňových poradců, advokátů či patentových zástupců, kdy úprava disciplinární zodpovědnosti je vždy obsažena ve zvláštním zákoně.¹⁹⁷ V těchto zákonech se setkáváme s typizovanými sankcemi za disciplinární delikty a to s důtkou, napomenutím, veřejným napomenutím, pokutou, dočasným zákazem výkonu činnosti či pozastavením členství a konečně i se zbavením členství a vyloučením z komory. Tento trest vyloučení z komory ve velké míře zasahuje do osobní sféry jednotlivců tím, že znemožňuje výkon daného povolání a má tedy obdobný dopad jako zákaz činnosti.

¹⁹² PŮLPÁN, O. *Trestní právo a řízení správní*. 2. vydání. Praha: Orbis, 1947. s. 46-47.

¹⁹³ z. č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁴ z. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělání, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁵ Upraveno z. č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁶ Upraveno z. č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹⁷ Např. z. č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, z. č. 85/1996 Sb., o advokacii

6 Sankce za pořádkové delikty¹⁹⁸

„*Pořádkový správní delikt je protiprávní jednání, kdy odpovědný subjekt (zpravidla účastník řízení) nesplnil svou procesní povinnost uloženou právním předpisem a správní úřad ho uložením pořádkového trestu nutí k jejímu řádnému splnění.*“¹⁹⁹ Z definice plyne, že objektem pořádkového deliktu, kterého se může dopustit jen fyzická osoba, je průběh a účel správního řízení a pachatel svým jednáním závažně porušuje průběh takového řízení tím, že porušuje procesní povinnost.

Jedinou sankcí, kterou lze za pořádkové delikty uložit, je pořádková pokuta. Jedná se o specifickou sankci, kdy z jejího teoretického vymezení lze usuzovat, že uplatňování této sankce nemá ani tak funkci trestu. Do popředí vystupuje zajišťovací funkce sankce, jejímž účelem je zajištění průběhu a účelu tohoto probíhajícího procesu. Její uložení by mělo podle názoru NSS přicházet v úvahu až tehdy, pokud nestačí jiné pořádkové opatření. „*Uložení pořádkové pokuty je nejpřísnějším, a proto krajním, pořádkovým opatřením a lze ji tak uložit tam, kde domluva, napomenutí či jiné mírnější prostředky nevedly k nápravě.*“²⁰⁰ Z hlediska účelu trestu se zde nabízí otázka, zda by nebylo lepší koncept pořádkového správního deliktu opustit a zařadit pořádkovou pokutu mezi ostatní pořádková opatření.

Osobou, které může být pokuta uložena, nemusí být jen účastník řízení, ale např. i svědek, osoba z veřejnosti, která se účastní veřejného ústního jednání, či osoba, která má vydat listinu důležitou pro jednání. U pořádkové pokuty nepřichází do úvahy zjišťovat zavinění. Na druhé straně se při její aplikaci předpokládá evidentnost porušení procesní povinnosti i toho, kdo ji porušil.

SpŘ předpokládá možnost uložení pořádkové pokuty k zajištění průběhu správního řízení v maximální výši 50 000 Kč tomu, kdo se bez omluvy nedostaví na předvolání ke správnímu orgánu, navzdory předchozímu napomenutí ruší pořádek nebo neuposlechne pokynu úřední osoby, činí hrubě urážlivé podání. V případě hrubě urážlivého podání konstatoval NSS, že k uložení pořádkové pokuty je třeba přistupovat

¹⁹⁸ MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. s. 141.

¹⁹⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. s. 464

²⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 26.8.2009, sp.zn. 4 Ads 101/2007 - 166

velmi opatrně a dovodil, že důvodem pro uložení může být pouze adresná kritika oprávněných úředních osob kompetentních provádět úkony jménem správního orgánu.²⁰¹ Krom tohoto 'pořádková pokuta správního řádu' až ve výši 5 000 Kč slouží také k zajištění postupu před zahájením řízení.²⁰²

Modifikace pořádkové pokuty se objevuje v mnoha zvláštních předpisech, např. v živnostenském zákoně,²⁰³ stavebním zákoně,²⁰⁴ zákoně o integrované prevenci,²⁰⁵ zákoně o ochraně osobních údajů²⁰⁶ a nespočtu dalších. Její výše se pohybuje relativně od nízkých částek (2 000 Kč je výše pokuty ukládaná na základě zákona o státní sociální podpoře)²⁰⁷ až po částky velmi vysoké (zákon o finanční kontrole²⁰⁸ stanovuje horní hranici pokuty až na 1 mil Kč). Proto se v této oblasti hojně uplatňuje institut omezení výše pokuty stanovením maximálního možného úhrnu, kterého může být pokutami dosaženo u jedné osoby. Vedle toho je také možné, aby správní orgán dále rozhodl o prominutí nebo snížení již uložené pokuty. Důvodem může být změna v chování osoby pachatele a jejího postoje při plnění svých procesních povinností v dalším průběhu řízení.

Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty bylo judikaturou shledáno jako správní rozhodnutí pořádkového charakteru, tudíž může být předmětem přezkumu ve správním

²⁰¹ Rozsudek NSS ze dne 23.4.2010, č. j. 5 As 76/2009 - 72

²⁰² Předchozí právní úprava (v § 45 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád) byla velmi neefektivní. Naprosto nepřiměřeně nízká sankce, která hrozila při porušení procesních povinností ve správním řízení (200 Kč) vedla k závažným problémům v řízení, kdy bylo velmi obtížné zajistit účast svědků, popř. účastníků řízení v případech, kdy proti nim bylo vedeno řízení z moci úřední, zejména měla-li by být v řízení uložena sankce. Ustanovení § 20 odst. 1 přestupkového zákona, který stanoví prekluzivní lhůtu k projednání přestupku, výše pořádkové pokuty a s tím spojené průtahy v doručování vedly k faktickému rozvratu projednávání bagatelních agend u části správních orgánů. Vzhledem k tomu, že dnes již neplatný správní řád, nebyl novelizován nikdy jinak než v návaznosti na jiné předpisy, k úpravě výše sankce nikdy nedošlo.

²⁰³ Dle z. č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, lze uložit pořádkovou pokutu ve výši až 10 000 Kč a to i opakovaně

²⁰⁴ Dle z. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, může stavební úřad uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč např. tomu, kdo znemožňuje oprávněné úřední osobě vstup na svůj pozemek nebo stavbu

²⁰⁵ Dle z. č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, je možné uložit pořádkovou pokutu ve výši až 100 000 Kč

²⁰⁶ Dle z. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je možné uložit pořádkovou pokutu až do výše 25 000 Kč

²⁰⁷ z. č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

²⁰⁸ z. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

soudnictví. Hlavním důvodem, proč byla v minulosti Ústavním soudem možnost přezkumu těchto rozhodnutí povolena, byla snaha vyhovět požadavkům LZPS a Ústavy.²⁰⁹

Na závěr bych poznamenala, že s institutem pořádkové pokuty se lze setkat i v jiných oblastech, než ve správním právu. K jejich ukládání přistupují především soudy, aby si jimi zajistili průběh soudního řízení.

²⁰⁹ Podrobně viz ŠIŠKEOVÁ, S.; LAVICKÝ, P.; PODHRÁZKÝ, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. Praha: ASPI, a.s., 2006. s. 585.

7 Sankce za správní delikty právnických osob a správní delikty smíšené povahy²¹⁰

Správním deliktem právnické osoby rozumíme protiprávní jednání právnické osoby, jehož znaky jsou stanoveny zákonem. Charakteristickým znakem je, že se jedná o objektivní odpovědnost, tedy odpovědnost bez ohledu na zavinění. Subjektem takovéto odpovědnosti může být pouze právnická osoba.

Donedávna vycházel trestní zákoník z klasické římské zásady individuální trestní odpovědnosti fyzických osob, „*societas delinquere non potest*“, tudíž právnická osoba se nemohla dopustit trestného činu. Stíhat a ukládat tresty právnickým osobám bylo tak možné jen za správní delikty, nikoliv však trestné činy. Na začátku loňského roku však nabyt účinnost dlouho diskutovaný a připravovaný zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim,²¹¹ který do českého právního řádu zavedl odpovědnost právnických osob, která přichází v úvahu za taxativně vyjmenované trestné činy. Tento zákon měl zásadně přispět k reformě právní úpravy deliktů právnických osob, která již dlouhou dobu podléhá kritice pro její nedokonalost. Situace je stejná u všech druhů správních deliktů vyjma přestupků, kdy i delikty právnických osob jsou upraveny v nepřehledném množství právních předpisů, absentuje obecná úprava, převládá nekonceptnost a neucelenost.²¹²

Odpovědnosti za správní delikt podléhají za stejných podmínek jako osoby právnické rovněž fyzické osoby při výkonu podnikání nebo v souvislosti s podnikáním. Subjektem odpovědnosti je právnická osoba jako celek, který odpovídá za správní delikt. Zvláštní zákony často nerozlišují, zda je odpovědnou osobou právnická či fyzická osoba, důraz je prvotně kladen na charakter prováděné činnosti. Tuto kategorii správních deliktů, jejichž skutkové podstaty jsou shodně stanoveny jak pro právnické tak fyzické osoby, nazýváme správní delikty smíšené povahy.

²¹⁰ MATES, P. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. s. 153.

²¹¹ Z. č. 418/2011 Sb., který nabyt účinnosti dne 1.1.2012

²¹² viz blíže např. PRÁŠKOVÁ, H. K některým otázkám reformy správního trestání. Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*, 2002, čísl 1., roč. 35, s. 5 n.

Nejběžnější sankcí u těchto kategorií správních deliktů je pokuta. Některé zvláštní zákony umožňují uložit i jiné tresty, např. zákaz činnosti, odnětí oprávnění nebo uložení opatření k nápravě např. v zákoně o ochraně hospodářské soutěže.

Horní hranice pokut bývá často velmi vysoká²¹³ a to vzhledem k povaze právnických osob. Společníci a akcionáři mají zájem o rozvoj právnické osoby jen z hlediska obratu a difamační účinek sankcí je nepatrný. Je proto nutné, aby sankce byly ukládány v takové dostatečné výši, aby odradily právnické osoby od spáchání deliktu a aby dopady uložení sankce právnické osobě v poměru k prospěchu získaného jejím deliktním jednáním převažovaly.

Výše pokut je také mnohokrát vyšší, než je tomu u pokut ukládaných za stejný delikt fyzickým osobám jako nepodnikatelům. V posledních letech se však objevuje trend, především podložený principem rovnosti všech subjektů před zákonem, kdy se výše pokut u těchto kategorií sjednocuje. Tato argumentace požadavkem rovnosti všech subjektů před zákonem je dle mého názoru nesprávná, neboť tyto subjekty nejsou ze své podstaty „rovné“. Možnosti fyzických osob, jak finanční, tak technické a personální, jsou ve většině případů nesrovnatelné s možnostmi právnických osob a podnikajících fyzických osob.

Jak již bylo řečeno, platná právní úprava správních deliktů právnických osob a smíšených právních deliktů je velmi nejednotná a roztržštěná. Při počtu více než 200 zákonů upravujících tuto oblast je velmi obtížné dostat požadavkům na úplnost a nerozpornost sankčních ustanovení zvláštních zákonů. Tyto zákony jsou k sobě v různém poměru speciality a subsidiarity a často tak poskytují z rozdílných hledisek právní ochranu takovým společenským hodnotám a vztahům, jež jsou předmětem více právních předpisů.²¹⁴ Důsledkem tohoto stavu je, že tvrdost sankcí ne vždy zcela odpovídá porušení společenských vztahů tím kterým deliktem.

²¹³ Pokuty ve výši několika desítek milionů Kč umožňuje uložit např. z. č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů (10 mil Kč), z. č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů (20 mil Kč), zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (50 mil Kč).

²¹⁴ V případě, že dojde k naplnění znaků jedné skutkové podstaty postizitelné podle více zákonů, je nutno respektovat zásady ne bis in idem a tudíž ustanovení o vyloučení dvojího postihu (např. zákon č. 64/1986

8 Sankce a jejich ukládání

Ukládání sankcí představuje složitý proces, jenž musí vyhovovat všem zásadám správního trestání. Je to „činnost zaměřená na zjištění všech okolností, za kterých došlo ke spáchání přestupku, předpokladů nápravy odpovědné osoby a na zajištění ochrany zájmů společnosti prostředky trestně správních norem.“²¹⁵

Sankce musí být uložena k tomu příslušným orgánem. Pro oblast přestupků jsou orgány oprávněné k jejich projednání vymezeny v ustanovení § 52 PřesZ. „Jsou jimi obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí popř. orgány stanovené zvláštními právními předpisy.“ Zákon rozděluje pravomoc rozhodovat o přestupcích mezi obce a obce s rozšířenou působností.²¹⁶ Místní příslušnost se řídí místem, ve kterém ke spáchání přestupku došlo.²¹⁷ Ve zvláštních zákonech jsou pak vymezeny orgány oprávněné k uložení sankce za ostatní správní delikty.

Správní orgán však ne vždy musí sankci uložit. Sankčnímu postihu pachatele předchází možnost zjednání nápravy samotným projednáním přestupku. Pokud se v průběhu správního řízení jeví ke zjednání nápravy obviněného dostatečné pouhé projednání přestupku, správní orgán poté, co byla vyslovena vina, od uložení sankce na základě § 11 odst. 3 PřesZ upustí. Správní orgán i v tomto případě musí vydat rozhodnutí se všemi formálními náležitostmi, v jehož výroku se konstatuje, že se od potrestání upouští. Správní orgán pak nemůže uložit pachateli ani omezující opatření, které lze uložit pouze společně se sankcí.²¹⁸ Jedná se příkladmo o situace, kdy se pachatel dopustil méně závažného přestupku, lituje svého činu či dobrovolně uhradí škodu vzniklou spácháním přestupku.²¹⁹ I při upuštění sankce však musí správní orgán

Sb., o České obchodní inspekci), nebo v případě jeho absence, uvážit vztah dotčených zákonů z obsahového a časového hlediska.

²¹⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo (obecná část)*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 460

²¹⁶ § 53 odst. 1 a 2 PřesZ

²¹⁷ Pokud byl přestupek spáchán v cizině nebo místo spáchání přestupku nelze spolehlivě zjistit, přestupek projedná správní orgán, v jehož obvodu měl pachatel naposledy trvalý pobyt.

²¹⁸ § 17 odst. 2 PřesZ

²¹⁹ Upuštění od uložení sankce však nezprošťuje pachatele uhradit správnímu orgánu náklady řízení stanovené paušální částkou 1000 Kč, v souladu s vyhláškou Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb. kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění vyhlášky Ministerstva vnitra č. 340/2003 Sb.

respektovat odlišnosti stanovené zvláštní části PřesZ či jinými zákony, které mohou upuštění od sankce v daných případech vyloučit.²²⁰

Je otázkou, zda institut upuštění od uložení sankce není v přestupkovém právu nadbytečný. Správní orgány k němu přistupují v praxi velmi výjimečně. Zpravidla bývá ukládáno alespoň napomenutí, které je možné považovat i za výše popsaných okolností za zcela přiměřené, neboť se jedná o sankci pouze morální povahy, jež neukládá pachateli žádné povinnosti.

Jestliže správní orgán od uložení sankce neupustí, musí určit, kterou sankci a v jaké výměře uloží. Při vyměřování konkrétní sankce je daná správnímu orgánu možnost volného správního uvážení. Prostor pro diskreční právo správního orgánu však není svévolný. Správní orgán musí dodržovat a respektovat jednak základní zásady správního práva, jednak zákonná ustanovení obsahující úpravu kritérii pro zvolení druhu a výše sankce. Zásadu zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení najdeme např. v ustanovení § 2 odst. 2 SpŘ: „*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*“²²¹

8.1 Zásady při ukládání sankcí

Pro oblast ukládání správních sankcí se plně uplatní ústavní zásada „*nulla poena sine lege*“ zakotvená v čl. 2 odst. 2. Ústavy a § 2 odst. 1, 2 SpŘ. Tato zásada znamená, že lze uložit pouze takovou sankci a v takové výměře, která je stanovena zákonem. Záleží na správním uvážení, jakou konkrétní výši pokuty správní orgán uloží, nelze však uložit pokutu vyšší, než jaká je uvedena v příslušných ustanoveních jednotlivých zákonů. Opět jen a pouze zákon může stanovit možnost jejího znásobení spolu s podmínkami, které je

²²⁰ Např § 125c odst. 8 ZSP neumožňuje v rozhodnutí o přestupku od uložení sankcí uvedených v § 125c odst. 4 až 7 upustit, s výjimkou odst. 6 písm. a). Toto ustanovení se však týká blokového řízení, kde je upuštění od potrestání nahrazeno specifickým institutem domluvy. To, že ustanovení § 125c odst. 8 ZSP je k § 11 odst. 3 PřesZ ve vztahu speciality potvrdil také NSS rozsudkem čj. AS 48/2007-58 ze dne 25.6.2008.

²²¹ Podle NS je správní uvážení „*soudem přezkoumatelné a správní orgán si při něm nemůže počínat zcela libovolně; to by bylo v rozporu s charakterem státní správy jako činnosti podzákonné a zákonem řízené. Determinace správního uvážení však neznamená úplnou negaci. Zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí.*“ Viz. rozsudek NS ze dne 15.10.1992, čj. 6 A 6/92-3.

nutno splnit, aby ji bylo možno takto uložit. V zákoně může být také stanovena dolní hranice pokut, kterou musí správní orgán rovněž respektovat.²²²

Jednou ze skutečností, na základě které může dojít ke zvýšení sankce, je recidiva pachatele, jenž představuje závažný protispolečenský jev. Z případu, že pachatel, o jehož odpovědnosti bylo již dříve pravomocně rozhodnuto, spáchá nový delikt, vyplývá, že předchozí postih nesplnil svůj účel a neodradil odpovědnou osobu od dalšího protiprávního jednání. V mnoha zákonech bývá recidiva explicitně stanovena mezi důvody pro zvýšení sankce, jiné zákony ji pojímají jako samostatnou kvalifikovanou podstatu. V ostatních případech by k ní měl správní orgán při výběru konkrétního druhu a výše sankce vždy přihlížet.²²³

Při ukládání sankcí se dále uplatní zásada spravedlnosti, zásada rovnosti, zásada předvídatelnosti, zásada individualizace a zásada přiměřenosti. Pojem spravedlivé sankce se váže jak na osobu pachatele přestupku, tak na zájmy společnosti a případného poškozeného. Rovná sankce znamená ze strany správního orgánu oprávněného k ukládání sankcí respektování zásady, aby při rozhodování skutkově stejných či obdobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly.²²⁴ Na zásadu rovnosti navazuje zásada předvídatelnosti, která znamená, že správní orgán by měl při ukládání trestů postupovat způsobem, jenž je předvídatelný a postupovat při posuzování nejrůznějších případů konzistentně s respektováním předchozí správní praxe. Zásada individualizace předpokládá volbu takového druhu sankce a její výměry, který bude vyjadřovat všechny zvláštnosti činu a odpovědné osoby. Jedním z prostředků individualizace trestu představuje institut polehčujících a přetěžujících okolností, ke kterým by mělo být vždy přihlíženo. Přiměřená sankce má pak vystihnout dosažení zamýšleného zabraňujícího a preventivního účinku.²²⁵ Zásada přiměřenosti představuje jedno ze základních pravidel

²²² Jedná se o výjimečný případ stanovení dolní hranice pokut u dopravních přestupků v ustanovení § 125c ZSP, o jehož ústavní konformitě bylo pojednáno v podkapitole 3.2. Pokuta.

²²³ PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob. *AUC Iuridica*, 1992, č. 4 – 5. Praha: Univerzita Karlova, s. 55 a násl.

²²⁴ Neplatí, že by bez dalšího musel být vždy ukládán za stejný delikt různým pachatelům stejný trest, aniž by bylo přihlédnuto ke všem okolnostem spáchaného deliktu. Ústavní soud dovodil, že zásadu rovnosti je třeba chápat jako rovnost relativní nikoliv absolutní. Ve svém nálezu sp.zn. Pl. ÚS 38/02 judikoval, že není porušením principu rovnosti ani skutečnost uložení různých trestů dvěma osobám, které se dopustily stejného jednání, kdy jediným kritériem jsou jejich majetkové poměry.

²²⁵ PRÁŠKOVÁ, H. *Správní trestání*. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo (obecná část)*. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 460

fungování státní moci.²²⁶ Ústavní soud k zásadě přiměřenosti judikoval: „Soulad opatření se zásadou přiměřenosti je nutno posoudit minimálně ve třech rovinách. První z nich je obsažena v principu vhodnosti, resp. způsobilosti naplnění sledovaného účelu. Dále se pak jedná o princip potřeby, podle něhož je povoleno použití pouze takového prostředku z více možných, který je ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám nejšetrnější. Třetím principem je princip přiměřenosti v užším smyslu, podle kterého újma na právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. To znamená, že opatření omezující práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních, včetně zohlednění širšího kontextu dané právní úpravy.“²²⁷

8.2 Kritéria pro určení druhu a výměru sankcí

Uvážení správního orgánu při výběru druhu sankce a její konečné výměry se musí řídit kritérii obsažených v jednotlivých zákonech. Výměrou se rozumí jednak doba trvání sankce (u zákazu činnosti), tak výše sankce (u pokuty). U zákazu činnosti pak specificky i určení druhu a rozsahu zakázané činnosti.

Hlavním kritériem je závažnost přestupku. Ta je zákonem obecně stanovena v druhu sankce a jednak v horní hranici výměry sankce, již lze za přestupek uložit, ale dále se správní orgán musí řídit hledisky, které mají postihnout individuální zvláštnosti konkrétního přestupku. PřesZ obsahuje tato kritéria omezující správní uvážení v § 12 odst 1:

„Při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postížen v disciplinárním řízení.“

Tento výčet závazných kritérii v PřesZ, které musí správní orgán v jednotlivých případech uložení sankce za přestupek použít, je pouze příkladný. S demonstrativním

²²⁶ Např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9.10.1996 nebo sp. zn. Pl. ÚS 25/97 ze dne 13.5.1998

²²⁷ Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13.8.2002

výčtem hledisek se můžeme ve zvláštních zákonech setkat nejčastěji.²²⁸ Pokud některý zákon však z řady možných a v úvahu přicházejících hledisek zmiňuje alespoň některá, pak je správní orgán podle názoru soudů vázán touto právní úpravou v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se správní orgán musí zabývat vždy (avšak nikoli pouze jimi). Závažnost přestupku mohou ovlivnit i jiné skutečnosti, proto se nevylučuje, aby správní orgán přihlédl i k jiným kritériím, v zákoně výslovně neuvedeným, leč pro případ významným, pokud může uloženou sankci logicky odůvodnit.²²⁹ Všechna tato hlediska tvoří celek, který správní orgán hodnotí komplexně a ve vzájemné souvislosti.

Závažnost přestupku správní orgán posuzuje tedy zaprvé s přihlédnutím ke způsobu jeho spáchání, to je k formě jednání, k povaze jednání a k použitým prostředkům. Některé přestupky mohou být spáchány pouze konáním, jiné pouze opomenutím; to vyplývá z jejich zákonných znaků. Jednání, které vykazuje znaky přestupku, nemusí být vždy protiprávní. Jedná se o tzv. okolnosti vylučující protiprávnost - jednání v nutné obraně či jednání na příkaz. Dále správní orgán přihlédně k tomu, zda pachatel spáchal přestupek na místě veřejnosti přístupném, či použil-li ke spáchání přestupku technické prostředky apod. Neméně důležitým kritériem pro uložení druhu sankce je následek spáchaného přestupku, tj. zda objekt přestupku byl pouze ohrožen, nebo došlo k jeho porušení a byl-li porušen, zda jde o poruchu přechodnou (odstranitelnou) nebo trvalou (neodstranitelnou). Dále se přihlíží k výši škody, resp. jiné újmy apod. K výši způsobené škody se přihlíží zejména u přestupku proti majetku. Výše způsobené škody²³⁰ je u této skupiny přestupků podle ustanovení § 50 odst. 1 písm. a) PřesZ také základním kritériem pro jejich rozlišení od korespondujících trestných činů, to je trestného činu krádeže, zpronevěry a podvodu a trestného činu poškozování cizí věci. Zákoným znakem všech těchto trestných činů je

²²⁸ Např. z. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, z.č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁹ srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27.12.2011, sp.zn. 7 A 77/99 in LAVICKÝ, P., PODHRÁZKÝ, M., ŠIŠKEOVÁ, S. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. 1 vydání. Praha: ASPI, 2006. str. 152

²³⁰ Podle právní úpravy platné a účinné do 31.12.2001 byla jednání, kterými jsou krádež, zpronevěra, podvod, zničení nebo poškození cizího majetku přestupkem, jen pokud škoda nedosahovala částky nejnížší měsíční mzdy stanovené vl. nař. č. 464/1991 Sb., částky 2000 Kč. Zákonem č. 265/2001 Sb., kterým byl s účinností od 1.1.2002 přestupkový zákon novelizován, se shora uvedená slova: „pokud škoda nedosahuje částku nejnížší měsíční mzdy stanovené právním předpisem“ zrušily. Tím již není výše způsobené škody formálním znakem přestupku.

způsobení škody nikoli nepatrné dosahující částky nejméně 5 000 Kč.²³¹ Výše způsobené škody však není pro rozlišení přestupku podle písm. a) od uvedených korespondujících trestných činů kritériem jediným. To se týká jmenovitě krádeže.²³²

Dalším dílčím kritériem pro uložení sankce je okolnost, za kterou byl přestupek spáchán. Jde o subjektivní a objektivní okolnosti týkající se různých vlivů, které na pachatele působily a které závažnost přestupku snižují nebo naopak zvyšují. Přihlíží se např. k tomu, zda pachatel spáchal přestupek v duševním rozrušení, pod vlivem tíživých osobních nebo rodinných poměrů či pod tlakem, dále k místu, kde byl přestupek spáchán (v určitém místě a čase dochází k většímu výskytu určitých skutkových podstat přestupků, např. krádeží, dopravních nehod). Důležitým hlediskem je také míra zavinění, která je dána v zásadě jeho formou. Zavinění je vnitřní, psychický vztah pachatele ke skutečnostem, které tvoří přestupek. Forma zavinění tvoří stupnici, v níž úmysl je závažnější než nedbalost. Přímý úmysl je závažnější než úmysl nepřímý a vědomá nedbalost je zpravidla závažnější než nedbalost nevědomá. Od zavinění je zapotřebí odlišit vinu. Výrok rozhodnutí o správním deliktu, jímž se vyslovuje vina (např. § 77 PřesZ) znamená nejen, že jednání obviněného je zaviněné, ale že jsou splněny všechny podmínky pro jeho odpovědnost za správní delikt. Platí zásada, že k odpovědnosti postačí zavinění z nedbalosti, pokud zákon výslovně nestanoví, že je třeba úmyslného zavinění. Jestliže forma zavinění není u příslušného správního deliktu vůbec uvedena, platí, že postačí zavinění z nedbalosti. Tyto rozdíly ve formě zavinění se pak projeví při samotném rozhodování správního orgánu o druhu a výši sankce. Míru zavinění může ovlivnit rozrušení samotného pachatele, jeho příprava na spáchání přestupku, promyšlenost přestupku. Míra zavinění do jisté míry splývá s okolnostmi, za nichž byl přestupek spáchán.

²³¹ Zákonem č. 265/2001 Sb. bylo novelizováno také ustanovení § 89 odst. 11, zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, které s účinností od 1. 1. 2002 již škodu nikoli nepatrnou nevymezovalo jako škodu dosahující nejméně nejvyšší měsíční mzdy stanovené nařízením vlády, ale rozumělo jí škodu, jak již bylo uvedeno, dosahující částky nejméně 5 000 Kč. Nově byla také vymezena škoda nikoli malá (nejméně 25 000 Kč), větší škoda (nejméně 50 000 Kč), značná škoda (nejméně 500 000 Kč) a škoda velkého rozsahu (nejméně 5 000 000 Kč). V nově přijatém trestním zákoníku, jenž zrušil s účinností od 1. 1. 2010 zákon č. 140/1991 Sb., nedošlo ke změně ve vymezení těchto rozhodných částek.

²³² Byť škoda nedosahuje uvedené částky 5 000 Kč, nepůjde o přestupek, jestliže byla krádež dle § 205 odst. 1 písm. b), c), d), e) tr. zák. spáchána vloupáním nebo jestliže pachatel krádeže bezprostředně po činu se pokusil uchovat věc násilím nebo pohrůžkou bezprostředního násilí nebo čin spáchal na věci, kterou měl jiný na sobě nebo při sobě, nebo krádež spáchá na území, na němž je prováděna nebo byla prováděna evakuace osob

Míra závažnosti přestupku je usuzována také z pohnutek pachatele. Pohnutka představuje vnitřní podnět, motiv, který pachatele vedl ke spáchání přestupku. V zásadě jsou pohnutky přítěžující povahy a jedná se o takové vlastnosti, jako je ziskuchtivost, osobní zášť, recese, neochota podřídit se stanoveným pravidlům, nepřátelství atd.

Významná je rovněž samotná osoba pachatele. Pro správní orgán je směrodatný jeho vztah ke spáchanému přestupku, s ohledem na jeho věk, osobní a majetkové poměry, jeho dosavadní jednání ve společnosti atd. Na druh a výměru sankce má kromě jiného vliv, zda jde o osobu pachatele dosud za přestupek nepostíženou nebo recidivistu – osobu známou příslušnému správnímu orgánu pro časté opakování obdobných protiprávních jednání. Správní orgán se neomezuje pouze na identické (shodné) přestupky, je pouze na něm, jakou měrou se dříve spáchaný obdobný přestupek promítnul do osobnosti pachatele. Ovšem dříve spáchaný delikt, který nemá žádný vztah k nyní projednávanému přestupku, nemůže být brán jako přítěžující okolnost.²³³

Ke zjištění „opakovanosti“ páchaní přestupků je na místě poukázat na chybějící centrální evidenci spáchaných přestupků.²³⁴ Orgány, které řeší přestupková řízení, si pro své účely vedou pouze dílčí evidence o přestupcích, které samy projednaly.²³⁵ Konkrétní správní orgán tedy neví o přestupcích téhož pachatele projednávaných jinými správními orgány. To se fakticky projevuje v častých dotazech soudů, exekutorských úřadů, útvarů Policie ČR a jiných orgánů, kterým je správní orgán pouze schopen oznámit informace o přestupcích, které sám projednal. Zohledňování opakovaného páchaní přestupků je tak v praxi v podstatě nahodilé a nedochází k volbě adekvátních sankcí, což má samozřejmě negativní dopady na efektivitu správního trestání. Můžeme

²³³ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 65-66

²³⁴ Na půdě vlády se již dopracovává návrh zákona, kterým by došlo k zavedení centrálního registru přestupků. Podle dosavadního návrhu by v registru byly zaznamenávány jen vybrané přestupky, zejména proti občanskému soužití, veřejnému pořádku či proti majetku, a to takové, u kterých bude stanoveno, že jejich opakovaná recidiva, pokud k ní dojde v posledních dvou letech, bude kriminalizována. Evidence přestupků bude vedena Rejstříkem trestů a údaje v ní budou spravovat orgány, které o přestupku rozhodly v prvním stupni. Evidence přestupků bude neveřejná a informace budou moci získat jen orgány činné v trestním řízení, správní orgány rozhodující o přestupcích či jiné instituce, kterých se tato problematika týká.

²³⁵ Jedná se však pouze o jejich interní databáze. Navenek případně zveřejňované údaje v případě přestupků projednaných např. orgány místní správy zase neobsahují údaje o pachateli přestupku. Evidován je pouze počet jednotlivých přestupků, způsob jejich vyřešení, souhrn uložených sankcí a uložených ochranných opatření, tzn., jedná se o údaje pouze statistického charakteru.

řící, že dochází k určitému „znevýchodňování“ osob, které přestupky páchají v místě svého bydliště, oproti osobám, které páchají protiprávní činnost na území více obcí. Výjimku tvoří některé přestupky v silniční dopravě, které jsou evidovány v Centrálním registru řidičů,²³⁶ nebo přestupky evidované Českou inspekcí životního prostředí podle zákona o obchodování s ohroženými druhy.²³⁷

PřesZ ukládá správnímu orgánu povinnost přihlédnout k tomu, zda a jakým způsobem byl pachatel pro týž skutek postižen disciplinárně. Jednání, které je přestupkem, může být zároveň i disciplinárním proviněním, které je postižitelné jak sankcí za přestupek, tak disciplinárním opatřením podle zvláštního předpisu. Pro vztah postihu za přestupek a disciplinárního postihu neplatí zásada „ne dvakrát v téže věci“ (výjimku tvoří přestupky osob uvedených v § 10 PřesZ, které se projednávají podle zvláštních předpisů). Jestliže byl pachatel přestupku za týž skutek postižen disciplinárně, může mu být uložena sankce za přestupek. K této skutečnosti je však správní orgán povinen při určení druhu sankce a její výměry přihlédnout jako k polehčující okolnosti. Pokud zváží a považuje disciplinární postih za postačující, věc může odložit²³⁸ nebo zastavit.²³⁹

Jak již bylo uvedeno, tento výčet kritérií obsažených v ustanovení § 12 odst. 1 PřesZ je demonstrativní. Můžeme se setkat také ovšem se zákony, jež stanovují výčet kritérií taxativně, kdy tedy správní orgán při určování druhu a výměry sankce přihlíží jen ke kritériím v zákoně stanoveným. Pokud naopak zvláštní zákony neobsahují svou vlastní úpravu kritérií, analogicky se použije ustanovení § 12 odst. 1 PřesZ i na jiné správní delikty.

V právních předpisech tedy nalzáme nejrůznější způsoby vymezení kritérií pro určení výše a druhu sankce. Podle Z. Kühna je za stávající situace, kdy je s delikventy nakládáno odlišně v závislosti na konkrétní zákonné úpravě a zákonodárce svévolně stanovuje hlediska pro výměru sankcí, velice obtížné naplnit požadavek rovnosti před

²³⁶ Všechny přestupky i trestné činy v dopravě se zapisují do evidenční karty řidiče nezávisle na tom, na jakém místě republiky se pachatel přestupku nebo trestného činu dopustil.

²³⁷ zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²³⁸ § 66 odst. 3 písm. d) PřesZ

²³⁹ § 76 odst. 1 písm. ch) PřesZ

zákonem. Osoby trestané za podobně závažné ohrožení veřejného zájmu se dostávají do nerovného postavení.²⁴⁰

Z. Kühn uvádí následující možnosti vymezení kritérií pro určení výše pokuty v platných zákonech v závislosti na tom, zda obsahují kritérium osobních a majetkových poměrů delikventa:²⁴¹

1. taxativně stanovená kritéria obsahující též osobní a majetkové poměry delikventa
2. demonstrativně nastavená kritéria obsahující též osobní a majetkové poměry delikventa
3. demonstrativně nastavená kritéria bez zmínky o osobních a majetkových poměrech delikventa
4. taxativně nastavená kritéria bez zmínky o osobních a majetkových poměrech delikventa
5. normy, které neobsahují vůbec žádná kritéria, ke kterým má správní orgán při stanovení výše pokuty přihlížet

Situace 4. je v právních předpisech podle autora nejčastější a zároveň vyvolává nejvíce problémů. Pokuty ve stejné výši, kdy správní orgán nebere ohled na majetkové poměry delikventa, podle něj vedou k tomu, že mnohokrát již ani nelze hovořit o „trestání“. Stejná výše pokuty může být pro jednu osobu banalitou a pro jinou osobu likvidační. Jak již bylo řečeno, výše sankce musí být přiměřená a individualizovaná, z čehož nutně vyplývá požadavek reflektovat také majetkové poměry pachatele.

K tomu často judikoval Ústavní soud, který nepovažuje zohledňování majetkových poměrů za diskriminační a „*nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní*“, a který uvádí, že „*není [...] porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry*“²⁴². Ústavní soud uvedl, že pokud zákony výslovně neuvádí jako kritérium pro stanovení výše pokuty

²⁴⁰ KÜHN, Z. *Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa*. In VANDUCHOVÁ, M., HORÁK, J. a kolektiv autorů. *Na křižovatkách práva*. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 340

²⁴¹ Tamtéž, s. 338

²⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 9.3.2004, sp.zn. Pl. ÚS 38/02

osobní a majetkové poměry pachatele, je přesto povinností správního orgánu k těmto skutečnostem přihlížet.²⁴³ Tuto situaci, kdy zákony, které jsou si účelem a chráněným zájmem podobné, a přesto stanovují odlišná kritéria pro ukládání sankcí, by měla v budoucnu vyřešit nová právní úprava se svou jednotnou a komplexní právní úpravou správní odpovědnosti fyzických i právnických osob.

Lze tedy shrnout, že správní orgány jsou povinné přihlídnout i k dalším kritériím než těm uvedených v zákonech.²⁴⁴ Jednotlivá kritéria, k nimž bylo přihlédnuto, pak musí být výslovně uvedena v odůvodnění rozhodnutí, jinak je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.²⁴⁵ Naopak uloží-li správní orgán sankci, aniž

²⁴³ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 13.12.2004, sp.zn. I. ÚS 416/04

²⁴⁴ Jako příklad uvádím rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13.12.2004, č.j. 7 As 43/2004-5, kdy byla správním orgánem pachateli přestupku uložena pokuta ve výši 13 500 Kč a zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel na dobu 8 měsíců za přestupek spáchaný na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 písm. i) přestupkového zákona, kterého se dopustil tím, že ve večerních hodinách na místní komunikaci v jedné obci odmítl jako řidič motorového vozidla na výzvu hlídky Policie ČR po pozitivní dechové zkoušce podrobit se lékařskému vyšetření s odběrem krve nebo moči ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem. Správní orgán své rozhodnutí uzavřel s tím, že uložená sankce je přiměřená závažnosti spáchaného přestupku a plní svůj výchovný účel jak z hlediska individuální, tak i generální prevence. Krajský soud snížil uloženou pokutu z částky 13 500 Kč na částku 10 000 Kč, avšak ponechal uložený zákaz činnosti. Stěžovatel, který se domáhal přezkumu rozsudku krajského soudu, vytýkal krajskému soudu nesprávnou aplikaci ustanovení § 12 odst. 1 přestupkového zákona i to, že nezohlednil při určení druhu a výměry sankce všechna kritéria, jež je nutno uvážit pro stanovení závažnosti přestupku, zejména pak způsob spáchání přestupku a jeho následky. Pachatel jako řidič motorového vozidla sice porušil ustanovení § 2 písm. a) zákona o provozu na pozemních komunikacích, kdy účastníkem provozu na pozemních komunikacích je každý, kdo se přímým způsobem zúčastní provozu na pozemních komunikacích, a proto i řidič jedoucí po místní komunikaci je povinen dodržovat stejná pravidla silničního provozu jako řidič jedoucí po pozemní komunikaci jiné kategorie, avšak tvrdil, že jel ve večerních hodinách s vozidlem pouze 50 metrů a pohyboval se po málo frekventované komunikaci, kde předpoklad ohrožení ostatních účastníků silničního provozu je v postatě odlišný, než kdyby se pohyboval s vozidlem po frekventované silnici a následky přestupku nebyly v daném případě žádné, potenciální následky byly značně oslabeny. Co se týče okolností, za kterých byl přestupek spáchán, poukazuje pachatel na to, že zaměstnává 45 pracovníků při obratu 18 mil. Kč ročně a má řádově několik desítek dodavatelů a proto je odkázán při své práci na řízení motorových vozidel. Pokud by nemohl řídit vozidlo po dobu 8 měsíců, mělo by to fatální následky na průběh hospodaření firmy a ve svém důsledku by se zcela bezpochyby odrazilo na nutném snížení počtu dodavatelů a zaměstnanců jeho firmy. Nejvyšší správní soud došel po přezkumu k závěru, že námitka stěžovatele je důvodná, neboť krajský soud nesprávně vyložil ustanovení § 12 odst. 1 přestupkového zákona, když nezohlednil způsob spáchání přestupku a jeho následky, neboť stěžovatelem tvrzené okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, byly rozhodné pro posouzení závažnosti přestupku pro učení druhu a výměry sankce. Je totiž zásadní rozdíl, zda se pachatel předmětného přestupku dopustil tohoto přestupku na dálnici v době dopravní špičky, kde míra ohrožení zdraví lidí nebo poškození majetku bude výrazně vyšší, nebo na místní komunikaci v nočních hodinách bez jakéhokoliv provozu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokuta ve výši 2/3 zákonné sazby je přísná a i trest zákazu činnosti blíže 1/2 zákonné sazby je výrazný a napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu jej k dalšímu řízení.

²⁴⁵ např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.12.2005, sp.zn.. 8 As 8/2005.

přihlédne k v zákoně uvedeným kritériím, překročí tím zákonem stanovené meze správního uvážení s důsledkem nezákonnosti takového rozhodnutí.²⁴⁶

8.3 Ukládání trestů při souběhu správních deliktů

Ve spojení s určováním druhu a výměry sankce platí zvláštní režim pro správní delikty spáchané v souběhu. Souběhem se rozumí případ, kdy pachatel spáchá dva nebo více správních deliktů dříve, než bylo o některém z nich rozhodnuto. Tento mezník v podobě vydání rozhodnutí správního orgánu, do kterého lze považovat přestupky za sbíhající se, vychází z trestněprávní úpravy.²⁴⁷ Obligatorní ústní vyhlášení rozhodnutí o deliktu však není na rozdíl od trestního práva stanoveno ani v obecném správním řízení, ani v přestupkovém řízení. Rozhodnou časovou hranicí se tak pro správní delikty stává okamžik oznámení rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu,²⁴⁸ tedy okamžik, kdy se pachatel dozví o tom, že byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu a o uložení trestu za něj.²⁴⁹

Stejně jako v trestním právu rozlišujeme souběh jednočinný a souběh vícečinný, a to podle kritéria, zda více správních deliktů bylo spácháno jedním skutkem nebo vícero. Dále se dá souběh dělit na stejnorodý a nestejnorodý podle toho, zda jde o více deliktů stejné skutkové podstaty nebo o více deliktů s různými skutkovými podstatami.²⁵⁰ Vzhledem k problematičnosti současné úpravy, která stanoví odlišné základy odpovědnosti za přestupky a za jiné správní delikty, lze o souběhu uvažovat pouze v rámci jednotlivých druhů správních deliktů.²⁵¹

Ukládání sankcí při souběhu dvou a více správních deliktů je výslovně upraveno pouze pro přestupkové právo. Ustanovení § 12 odst. 2 PřesZ zní: „*Za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení*

²⁴⁶ podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

²⁴⁷ Podle § 43 odst. 2 tr.zák. je pro trestné činy mezníkem vyhlášení odsuzujícího rozsudku prvního stupně

²⁴⁸ Podle SpŘ nastává tento okamžik vyhlášením rozhodnutí, je-li účastník přítomen a vzdá se současně práva na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, nebo doručením písemného vyhotovení rozhodnutí

²⁴⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů* In *Pocta Vladimíru Mikule*, ASPI Publishing, 2002, s. 318

²⁵⁰ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část a zvláštní část*. 1 vydání. Praha: Leges, 2009, s. 325

²⁵¹ PRÁŠKOVÁ, H. *Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů* In *Pocta Vladimíru Mikule*, ASPI Publishing, 2002, s. 317

vztahující se na přešupek nejpršněji postižitelný. Zákaz činnosti lze uložit, jestliže ho lze uložit za některý z těchto přešupků.“ Ve společném řízení se tak uplatní zásada absorpční, při které je pachatel přešupku potrestán pouze jedním trestem. Správní orgán postižne všechny sbíhající se přešupky uložením úhrnné sankce, která se vztahuje na přešupek nejpršněji postižitelný ze všech sbíhajících se přešupků. Platí tedy pravidlo, že pršnější, větší sankce pohlcuje sankci menší, mírnější.

Nejpršněji postižitelným přešupkem bude zpravidla ten, za který lze uložit pokutu s nejvyšší horní hranicí, nebo ten, u kterého nemůže správní orgán v rozhodnutí o přešupku upustit. Pokud mají pokuty stejnou výměru, tzn. stejnou výši horní hranice, musí správní orgán uložit úhrnnou sankci podle sazby za nejzávažnější z těchto přešupků.²⁵² Přešupkový zákon rovněž dovoluje kumulaci pokuty se zákazem činnosti, který lze uložit pouze tehdy, jestliže ho lze uložit za některý ze sbíhajících se přešupků.²⁵³ Nejpršněji postižitelným přešupkem tak tedy bude zpravidla ten, za který lze uložit zákaz činnosti. Správní orgán při ukládání úhrnné sankce musí ve výroku svého rozhodnutí uvést popis všech skutků, nejenom toho, podle kterého je ukládána sankce. Dále uvádí označení míst a časů jejich spáchání a vyslovuje vinu u všech přešupků.

V případě souběhu přešupků by se mělo konat vždy společné řízení. Znamená to, že všechny přešupky téhož pachatele a přešupky všech pachatelů, které spolu souvisí, jsou projednány v jednom řízení tímž orgánem. „Týmž orgánem“ se rozumí týž věcně, funkčně a místně příslušný správní orgán.²⁵⁴ Společné řízení ale přichází také v úvahu, pokud stejná osoba spáchá postupně více nesouvisejících přešupků, přičemž o žádném z nich ještě nebylo rozhodnuto. V případě, že společné řízení vedeno nebylo, ačkoliv

²⁵² Závažnost správní orgán posuzuje podle charakteru individuálního objektu přešupku.

²⁵³ Spornější se zdá možnost uložení v rámci úhrnného trestu sankci propadnutí věci v případě, že by ji bylo možno uložit za některý ze sbíhajících se přešupků, za jehož spáchání hrozí mírnější sankce. Jak uvádí H. Prášková, PřesZ totiž na rozdíl od trestního práva neobsahuje žádné obecnější ustanovení, které by umožňovalo uložit i jiný druh trestu, jestliže jeho uložení je odůvodněno některým z ostatních sbíhajících se přešupků. Viz PRÁŠKOVÁ, H. *Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů* In *Pocťa Vladimíru Mikule*, ASPI Publishing, 2002, s 319

²⁵⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů* In *Pocťa Vladimíru Mikule*, ASPI Publishing 2002, s. 320

mělo, nemá sice tato skutečnost vliv na zákonnost rozhodnutí, ale s ohledem na soudní judikaturu²⁵⁵ je nutno respektovat zásadu absorpce rovněž v tomto případě.²⁵⁶

Na rozdíl od přestupků chybí u jiných správních deliktů obecná právní úprava ukládání sankcí při souběhu deliktů. Některé zákony shodně upravují zásadu absorpční,²⁵⁷ některé zákony její použití výslovně vylučují.²⁵⁸ Pokud však jiný zvláštní předpis otázku ukládání sankcí při souběhu správního deliktu neřeší vůbec, lze analogicky použít úpravu podle PřesZ, kdy zásada absorpce je uplatňovaná ve prospěch delikventa. Jak již bylo uvedeno výše, dle názoru NSS je „*použití analogie ve správním trestání přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázkou vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž utváření a ochraně je veřejný zájem.*“²⁵⁹

Pro případy souběhu správních deliktů, ve kterých nejsou splněny podmínky pro společné řízení, platí při ukládání sankcí obecná zásada sčítací, kdy správní orgán rozhodne o každém přestupku zvlášť a za každý ze sbíhajících přestupků může uložit samostatnou sankci. Platí tedy „kolik deliktů, tolik trestů.“

Návrh věcného záměru nového přestupkového zákona do budoucna počítá, že absorpční zásada bude doplněna prvky zásady kumulační (sčítací). Na jejím základě bude možno uložit vedle úhrnného trestu i jiný druh trestu, pokud bude jeho uložení odůvodněno některým ze společně projednávaných přestupků. Dále by měla být absorpční zásada doplněna i zásadou asperační, která spočívá v tom, že trest uložený za nejpřísněji postižitelný delikt je možné určitým způsobem ještě zvýšit. V konkrétním případě, když alespoň dva ze společně projednávaných přestupků budou zvlášť závažné,²⁶⁰ horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje o

²⁵⁵ Např. rozsudek NSS ze dne 18.6.2009, sp.zn. 1 As 28/2009-62

²⁵⁶ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 66

²⁵⁷ Např. CelZ; z. č. 563/2001 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, z. č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁸ Např. z. č. 119/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů; , z.č. 2001/2012 Sb., zákon o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁹ viz. rozsudek NSS ze dne 16.4.2008, č.j. 1 As 27/2008 – 67 a rozsudek NSS ze dne 31.5.2007, č.j. 8 As 17/2007 – 135

²⁶⁰ Ve věcném záměru se uvádí, že zvlášť závažné přestupky jsou přestupky s horní hranicí sazby pokuty nejméně 500 000 Kč.

polovinu. Takto stanovené zostřeni by však mělo být omezeno částkou odpovídající součtu horních sazeb pokut za jednotlivé sbíhající se přestupky.²⁶¹

²⁶¹ Návrh věcného záměru nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), s.87. Materiál poskytnutý Úřadem vlády.

9 Ochranná opatření

9.1 Povaha a účel ochranných opatření

Ochranná opatření nejsou sankcemi, ale používají se vedle nich. Jejich účelem není způsobit pachateli újmu, jak je tomu u sankcí, nýbrž chránit společnost před možnými následky protiprávního chování. Újma, kterou ochranná opatření způsobují, je pouze jejich vedlejším účinkem. Ochranná opatření neobsahují též prvek morálního odsouzení činu. Jejich funkcí a smyslem je především odstranit nebo alespoň omezit či snížit nebezpečí, že dojde k dalšímu porušení nebo ohrožení zájmů, kterým je v našem právním řádu poskytnuta ochrana přestupkovým zákonem a jinými zvláštními zákony. „Smyslem ochranného opatření je výchova pachatele tím směrem, aby se jednání již neopakovalo nebo odnětí věci, která byla s protiprávním jednáním pachatele spojena. Neodmyslitelně je také spojen smysl ochranného opatření se snahou ochránit společnost před případnou recidivou pachatele a to i přesto, že dojde k zásahu do občanských práv jednotlivce, která jsou ústavně zaručena.“²⁶²

System ochranných opatření vymezuje PřesZ v § 16:

- a) omezující opatření
- b) zabránění věci

Ochranná opatření lze uložit pouze u těch přestupků, u kterých to PřesZ stanoví. Ten také stanoví, jaké opatření lze uložit a za jakých podmínek. Institut ochranného opatření znají i jiné zvláštní zákony, např. zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech.

O ochranných opatřeních správní orgán rozhodne vždy podle zákona účinného v době, kdy se o ochranném opatření rozhoduje. Nezáleží na tom, podle jakého zákona bylo rozhodnuto o pachateli odpovědnosti za přestupek. S ohledem na účel ochranných opatření je použití jejich nejnovějších a nejúčinnějších druhů v zájmu ochrany společnosti.

²⁶² KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 66.

9.2 Omezující opatření

Omezující opatření představuje právní následek přestupku, kterým se pachatel na určitou dobu odnímá právo navštěvovat určená veřejně přístupná místa a místnosti, v nichž se podávají alkoholické nápoje nebo se konají veřejné tělovýchovné, sportovní nebo kulturní podniky. Účelem omezujícího opatření je zabránit či snížit možnost pachateli dopustit se opětovně přestupků.

PřesZ v § 17 odst. 1 vymezuje, na kterých úsecích je možno omezující opatření uložit. Omezující opatření lze uložit pachatelům pouze určitých přestupků, jež zákon vymezuje druhově podle jejich objektu. Z povahy a účelu ochranných opatření však vyplývá, že jejich uložení nepřichází v úvahu u všech z takto druhově vymezených přestupků.²⁶³ Konkrétně se jedná o přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi,²⁶⁴ přestupky proti veřejnému pořádku²⁶⁵ a přestupky proti občanskému soužití.²⁶⁶ Podle PřesZ či zvláštních zákonů není tedy možno ochranná opatření uložit pachatelům jiných přestupků.²⁶⁷

Pojem místo veřejně přístupné je hojně užíváno v mnoha správněprávních předpisech, žádný z nich však takové místo nedefinuje.²⁶⁸ Zákonodárce tak ponechává prostor pro naplňování obsahu tohoto pojmu v jednotlivých zákonech a bude vždy záležet na úvaze správního orgánu na jeho určení konkrétního veřejně přístupného místa. Veřejně přístupnými místy se obecně rozumějí taková místa, která jsou přístupná každému, byť jen po určitou dobu. Je možné je charakterizovat také jako prostory veřejně přístupné, které neslouží každému bez omezení k obecnému užívání, na rozdíl od veřejných prostranství.²⁶⁹ Místnostmi nebo místy, v nichž se podávají alkoholické nápoje, rozumíme místa, kde je umožněno tyto nápoje požívat jako součást

²⁶³ Např. u přestupku dle § 30 odst. 1 písm. i) PřesZ, kterého se dopustí ten, kdo se odepře podrobit vyšetření, zda není ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou, k němuž byl vyzván podle zvláštního předpisu. In JEMELKA, L., VETĚŠNÍK, P.: *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 66

²⁶⁴ § 30 odst. 1 písm. c), e), f), g), h) PřesZ

²⁶⁵ § 47 odst. 1 písm. a), b), c) d) f) a § 48 PřesZ

²⁶⁶ § 49 PřesZ

²⁶⁷ MATES, P. *Přestupky*. In MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 88.

²⁶⁸ Rozsáhlá definice pojmu „místo veřejně přístupné“ pro potřeby výkladu § 358 tr. zák. viz. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s.3035

²⁶⁹ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č.10/2005

poskytovaných služeb. Kulturními podniky jsou především filmová a divadelní představení, koncertní a jiné hudební produkce, estrádní a artistické produkce, podniky lidové zábavy.

Zákaz navštěvovat tyto místa není absolutní. Zákaz se vztahuje pouze na provozní dobu. V případě vstoupení dotyčného do místa mimo tuto dobu o porušení zákazu nepůjde stejně jako v případě návštěv, které neodporují vlastnímu účelu omezujícího opatření (např. návštěva sociálního zařízení, použití telefonu apod.). Nemůže být uložen zákaz navštěvovat prodejní místa alkoholických nápojů, pokud v nich nebudou vyhrazena místa pro jejich konzumaci.²⁷⁰

Omezující opatření lze uložit společně se sankcí zákazu činnosti, ale nesmí ve svých důsledcích tuto sankci zastupovat. Proto nelze uložit zákaz znemožňující pachateli činnost, kterou v určených místech nebo místnostech vykonává v pracovním či jiném obdobném poměru, resp. k nimž má povolení nebo souhlas státního orgánu, a kdy tedy omezující opatření by fakticky bylo zároveň zákazem takové činnosti,²⁷¹ např. nelze uložit číšníkovi zákaz navštěvovat restauraci, kde pracuje.

Aby byl zabezpečen účel, který se omezujícím opatřením sleduje, a aby bylo omezující opatření účinné, je potřeba kontrola jeho dodržování správním orgánem. V rozhodnutí o přestupku proto musí být místa či místnosti, kterých se zákaz týká, přesně konkretizovány tak, aby nedošlo k jejich záměně. Rozhodnutí, které by bylo nejasné a tudíž nepřezkoumatelné díky neadresnému či všeobecnému zakazu, podléhá riziku jeho zrušení. Kontrolu dodržování omezujícího opatření upravuje § 93 PřesZ, kdy kontrolu provádí správní orgán, který opatření uložil v prvním stupni.

Podle § 17 odst. 2 PřesZ musí být omezující opatření přiměřené povaze a závažnosti přestupku, který byl spáchán. Rovněž by mělo být přiměřené následkům takového přestupku, okolnostem, za nichž byl spáchán, míře zavinění, pohnutkám a osobě pachatele. Správnímu orgánu k tomu slouží kritéria uvedená v § 12 odst. 1 PřesZ.

²⁷⁰ JEMELKA, Luboš, VETĚŠNÍK, Pavel.: *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 95

²⁷¹ ČERVENÝ, Z.; ŠLAUF, V.; TAUBER, M.: *Přestupkové právo*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011. s. 53

Omezující opatření lze uložit pouze se sankcí, nikoliv samostatně a uložit jej je možno pouze na dobu jednoho roku, přičemž tato lhůta je objektivní.²⁷² Podmíněné upuštění od zbytku jeho výkonu nepřichází v úvahu. Úmyslné nedodržení pravomocně uloženého omezujícího opatření je přestupkem podle § 21 odst. 1) písm. ch) PřesZ.

9.3 *Zabrání věci*

Druhým ochranným opatřením je zabránění věci představující opatření subsidiární k sankci propadnutí věci. Účelem je nejenom zamezení možnosti páchaní dalšího přestupku s konkrétní věcí, která byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, ale i odejmuté prospěchu ze spáchaného přestupku. Zabránění věci lze uložit pouze v případě, kdy nelze uložit sankci propadnutí věci a jsou-li splněny podmínky stanovené v § 18 PřesZ. Musí se jednat o věc, která sice náleží pachateli, ale nelze ho za přestupek stíhat či věc, která pachateli přestupku nenáleží nebo mu nenáleží zcela.

Pachatele nelze stíhat, pokud není za přestupek odpovědný a to buď pro nedostatek věku (§ 5 odst. 1 PřesZ), pro nepřičetnost (§ 5 odst. 2 PřesZ) či kvůli zániku trestnosti z důvodu amnestie nebo uplynutí roční lhůty (§ 20 odst. 1 PřesZ). Samozřejmým důvodem zániku odpovědnosti za přestupek je smrt pachatele.²⁷³ Věc nelze zabrat, jedná-li se o pachatele vyňatého z osobní působnosti zákona dle § 9 a 10 PřesZ, jelikož přestupek, jehož se takový pachatel dopustil, se neprojednává podle přestupkového zákona.

Pokud věc pachateli nenáleží nebo mu nenáleží zcela, věc je např. pouze ve spoluvlastnictví pachatele, je pro zabránění věci rozhodný pouze vztah této věci ke spáchanému přestupku. Není podstatné, jaký je zde vztah vlastníka věci k danému přestupku a jeho pachateli.

Vedle těchto podmínek zabránění věci, může být toto ochranné opatření uloženo, pokud si to žádá bezpečnosti osob, majetku nebo jiného obecného zájmu, např. zájem na ochraně mravnosti veřejného klidu či pořádku. Tato kritéria se vždy posuzují

²⁷² KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. S. 70.

²⁷³ Podle některých autorů však nelze vyslovit zabránění věci vůči osobě, která zemřela, jen vůči žijícímu vlastníkovi věci, tedy takovému, který vlastnické právo nabude dědictvím.

v návaznosti na konkrétní okolnosti případu bez ohledu na to, zda věc pachateli přestupku náleží či nikoliv. Rozhodnutí o zabrání věci musí být vydáno v prekluzivní lhůtě 2 let. Z tohoto vyplývá, že věc může být zabráněna i po uplynutí jednoho roku od spáchání přestupku, kdy přestupek již nelze projednat z důvodu zániku odpovědnosti za něj. Tato lhůta podle § 20 odst. 1 PřesZ se vzhledem k hlavnímu účelu preventivního působení na pachatele na rozhodování o zabrání věci nevztahuje. Rozhodnuto však musí být nejdéle do dvou let od jednání majícího znaky přestupku.²⁷⁴

Shodně s propadnutím věci také zabrání věci nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku.²⁷⁵ I zde musí správní orgán při aplikaci tohoto ustanovení vycházet z účelu ochranného opatření, které nesmí postihovat pachatele neúměrně tvrdě. Posouzení hodnoty věci je možné nejenom finanční částkou, ale i osobním vztahem k vlastníkovi (velké citové pouto). Vlastníkem zabrané věci se rovněž stává stát.

9.4 Ochranná opatření dle zvláštních právních předpisů

Ochranná opatření povahou shodné se zabráním věci můžeme naleznout i v jiných zvláštních zákonech. Např. dle CelZ lze za správní delikt uložit opatření zabrání zboží za podmínky, že nebyla uložena sankce propadnutí zboží. Pro uložení zabrání zboží musí být splněny stejné podmínky jako u zabrání věci podle PřesZ, kdy navíc musí být splněna podmínka, že celní orgán do 60 dnů ode dne, kdy správní delikt vyšel najevo, nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o správním deliktu proti určité osobě. Dále lze uložit např. zabrání výbušniny dle z. o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě²⁷⁶, zabrání návykových látek dle z. o návykových

²⁷⁴ BÁRTA, Jan. : Lhůty pro rozhodnutí ve správním a přestupkovém řízení. *Správní právo*, 1997, č. 1, s. 6,

²⁷⁵ § 18 odst. 2 PřesZ

²⁷⁶ § 44 z. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů

látkách²⁷⁷ či zabrání zboží dle z. o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží.²⁷⁸

²⁷⁷ § 38 z. č. 167/1998 Sb. o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²⁷⁸ § 28 b) z. č. 191/1999 Sb. , o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

C. Závěr

Jak z obsahu celé práce vyplývá, oblast správního trestání je svazována celou řadou především praktických problémů, jejichž řešení by měl přinést nový zákon o přestupcích.

Poslední vývoj v této oblasti nasvědčuje zvětšenému úsilí o přijetí nového zákona o přestupcích, kdy byl již na počátku roku 2011 schválen Výhled legislativních prací vlády na léta 2012 až 2014,²⁷⁹ podle kterého bylo v plánu předložení Návrhu věcného záměru zákona o přestupcích. Ministr vnitra měl tento Návrh vládě předložit ve 4. čtvrtletí roku 2012. Stalo se tak na začátku letošního roku a podle poskytnutých informací úřadem vlády je nyní Návrh zařazen do evidence a čeká na své schválení vládou. Na jeho základě by mělo ministerstvo vnitra vypracovat a předložit návrh zákona o přestupcích do 31. 12. 2013.

Navrhovaný zákon obsahuje podobnou úpravu jako návrh zákona, jenž byl projednán Legislativní radou vlády v roce 2004. Projednávání tohoto návrhu však bylo zastaveno s odůvodněním, že je třeba vyčkat na přijetí v té době připravovaných navazujících právních předpisů, a to trestního zákoníku a zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení o nich. Cílem navrhovaného zákona je zajištění komplexní právní úpravy základů správní odpovědnosti právnických, podnikajících fyzických a fyzických osob včetně právní úpravy řízení k uplatnění této odpovědnosti. Tím by došlo k regulaci dosud neupravených právních vztahů, a to základů odpovědnosti právnických a podnikajících fyzických osob, kdy základy této odpovědnosti jsou nyní rozptýlené ve více než 200 zákonech a nesčetných soudních rozhodnutích. Tímto zkoncentrováním by se odpovědným subjektům usnadnila orientace v podmínkách správní odpovědnosti a zároveň by konečně docházelo stále méně k místně odlišnému výkladů těchto podmínek a jednotnému posuzování skutkově a právně obdobných případů.

Protože ale stále nelze předvídat, jaký osud reforma správního trestání v podobě jednotné a komplexní právní úpravy správní odpovědnosti fyzických a právnických

²⁷⁹ *Výhled legislativních prací vlády na léta 2012 až 2014* Praha: Vláda České republiky, vydáno 7.02.2011 [cit. 20.2.2013]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Vyhled_leg_praci_2012_2014.pdf

osob nakonec bude mít, dovolím si na závěr práce shrnout a konstatovat alespoň některé požadavky na budoucí úpravu sankcí za správní delikty, jež by přispěly z mého pohledu na celkové zkvalitnění problematické oblasti správního trestání:

- Vymezit pojem správního deliktu, aby nedocházelo nadále k pochybnostem při konstrukci skutkových podstat jiných správních deliktů a úpravy podmínek odpovědnosti za správní delikt spáchaný právnickou, popř. podnikající fyzickou osobou a tím i při konstrukci právní úpravy sankcí a zásad pro jejich ukládání. Společně s tímto by bylo usnadněno sblížení výše pokut, u kterých panují výrazné neopodstatněné rozdíly v jednotlivých právních předpisech.²⁸⁰
- Zachovat rozdílné výše horní hranice pokut v případě přestupků fyzických osob a v případě správních deliktů právnických osob a smíšených právních deliktů postihovaných zásadně bez ohledu na zavinění.
- Kritéria pro stanovení výše pokuty vymezovat demonstrativně, neboť je třeba ponechat správním orgánům prostor pro zvážení všech důležitých okolností případu. Vymezovat je ve všech složkových předpisech jednotně, pokud je to účelné. Stanovit povinnost přihlížet také k polehčujícím a k přitěžujícím okolnostem, aby se tak zamezilo dvojímu přičítání téže okolnosti k tíži či ve prospěch pachatele.
- Rozšířit druhy ukládaných trestů. Vymáhání pokut představuje v současné době velký problém, a proto se pro postih nejen „notorických“ či nemajetných pachatelů jeví jako vhodné zavést škálu nepeněžitých sankcí. Jako příklad sankcí, které se mi zdají víc než vhodné a v zahraničí jsou za přestupky běžně udělovány, uvádím: práce ve prospěch obce, absolvování různých sociálně – terapeutických či výchovných kurzů, zveřejnění rozhodnutí o přestupku, povinnost hlásit se pravidelně na městském úřadě či na služebně Policie ČR, omezující opatření ve formě zabavení automobilu či mobilního telefonu.

²⁸⁰ Některé rozdíly jsou stěží pochopitelné, např. zákon o odpadech s nejvyšší možnou pokutou do výše 50 000 000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 4 oproti zákonu o integrované prevenci s nejvyšší možnou pokutou do 7 000 000 Kč podle § 37 odst. 4 písm. a).

Dosavadní škálu sankcí rozšiřuje také zmiňovaný Návrh, a to o tři následující tresty:

- Zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Tento trest by se prováděl zveřejněním rozhodnutí o přestupku ve veřejném sdělovacím prostředku nebo na úřední desce správního orgánu. Účelem trestu je informovat veřejnost o nekalých praktikách právnických a podnikajících fyzických osob, kdy tento trest by nebylo možné uložit fyzickým osobám z důvodu ochrany jejich osobních údajů. V případě právnických osob se mi tento trest jeví jako efektivní a může mít také jistý odstrašující účinek, když si uvědomíme, jak je pro právnícké osoby dobrá pověst důležitá. Bylo by zároveň vždy nutné vzhledem k tomu, že se jedná o značný zásah do postavení právnícké osoby, dobře zvážit uplatnění tohoto trestu.
 - Zákaz účasti v zadávacím řízení o veřejných zakázkách, koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži. Účelem trestu je omezit na přiměřenou dobu právo účasti v jakémkoli zadávacím řízení, koncesním řízení nebo veřejné soutěži, čímž by tento trest představoval protikorupční opatření v oblasti výkonu veřejné správy.
 - Zákaz přijímat dotace a subvence. Trest by spočíval v zákazu přijímání veškerých dotací, subvencí, návratných finančních výpomocí nebo veřejné podpory, jestliže by pocházely z veřejnoprávních prostředků. Stejně jako u předchozího trestu lze i v tomto zákazu spatřovat účinný prostředek pro zabránění korupce v oblasti výkonu veřejné správy.
- Stanovit v zákoně povinnost přihlížet k recidivě pachatele při určování druhu a výměry sankce a s tím spojené zavedení centrálního registru přestupků.

O nezbytnosti zásadních změn právní úpravy správního trestání, tedy i právní úpravy sankcí panuje v odborné veřejnosti naprostá shoda. Domnívám se, že neřešení problémů v této oblasti, zejména tedy absence jednotné a komplexní úpravy, jak byla charakterizována výše, představuje výrazné riziko, které by nadále zhoršovalo již tak nekvalitní a nepředvídatelné uplatňování správní odpovědnosti ze strany správních orgánů.

D. Seznam použitých zkratk

CelZ	- zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů
EÚLP	- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č.209/1992 Sb.)
KatZ	- zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů
LZPS	- Listina základních práv a svobod publikovaná pod č. 2/ 1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
MPOPP	- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (120/1996 Sb.)
PobCiz	- zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
PřesZ	- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
ř.z.	- Sbírka říšských zákonů
SpŘ	- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
StavZ	- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
TrZ	- zákon č. 40/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
tr.zák.	- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Úst	- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZSP	- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

E. Seznam použité literatury a pramenů

Knižní publikace:

- BLAŽEK, P. *Správní trestání v kontextu demokratického státu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita Brno, 1996. 119 s. Acta Universitatis Brunensis Iuridica ; No 167. ISBN 80-210-1385-0
- BOGUSZAK, J.; ČAPEK, J.; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2001. 323 s. ISBN 80-86432-13-0.
- ČERVENÝ, Z.; ŠLAUF, V.; TAUBER, M.: *Přestupkové právo*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011. ISBN: 978-80-7201-830-7
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 312 s. ISBN 978-80-7380-233-2
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo (obecná část)*. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, 838 s. ISBN 978-80-7400-04902
- HORZINKOVÁ, E. ČECHMÁNEK, B. *Přestupky a správní trestání*. Praha: Eurounion, 2003, 354 s., ISBN 8073170256
- JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část a zvláštní část*. 1 vydání. Praha: Leges, 2009, s. 895, ISBN: 978-80-87212-24-0
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, 555 s. ISBN 978-80-7400-355-4
- KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha. Nakladatelství C.H. Beck, 1995, s. 247. ISBN 80-7179-028-1
- KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, 368 s. ISBN 978-80-87212-15-8.
- LATA, J. *Účel a smysl trestu*. 1. vydání. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2007. ISBN 978-80-86920-24-5
- LAVICKÝ, P., PODHRÁZKÝ, M., ŠIŠKEOVÁ, S. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2006. 823 s. ISBN 80-7357-200-1.
- MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva*, 2. rozšířené a podstatně přepracované vydání, Praha: Linde Praha a.s., 1999.
- MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 2. vydání, Praha: Linde, 1999, s. 572. ISBN 80-7201-167-7

- MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, 252 s. ISBN 978-80-7400-357-8
- MATES, P., STARÝ, M. *Základy správního práva. Obecná část*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2009.
- MUSIL, J., VANDUCHOVÁ, M. *Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia 1998, S. 349. ISBN 80-85963-68
- Nové trestní právo správní. 4. vydání, Praha: Orbis 1951.
- Pocta Vladimíru Mikule, uspořádal Novotný, O., ASPI Publishing 2002, 484s. ISBN: 80-86395-47-2
- POŠVÁŘ, J.: Nástin správního práva trestního. Díl II. O administrativních trestech a správním trestním řízení. (Studijní vydání). Brno, Československý akademický spolek Právnick 1946. 199 s.
- PRŮCHA, P. *Správní právo, obecná část*, 7. vydání. Brno: MU Brno - Doplněk Brno, 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-427.
- PŮLPÁN, Oldřich. *Trestní právo a řízení správní*. 2. vydání. Praha: Orbis, 1947
- SKULOVÁ, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Masarykova univerzita Brno, 2004. s. 241
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2009. 464 s. ISBN 978-80-7537-382-9.
- ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. 3286 s. ISBN: 978-80-7
- VANDUCHOVÁ, M., HOŘÁK, J. a kolektiv autorů. *Na křižovatkách práva*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, 568 s., ISBN 978-80-7400-388-2

Časopisecké zdroje:

- BÁRTA, Jan. : Lhůty pro rozhodnutí ve správním a přestupkovém řízení. *Správní právo*, 1997, roč. 30, č. 1.
- HRŮŠOVÁ, K. MOLEK, P. Správní trestání v aplikační praxi soudů. *Soudní rozhledy*, 2009, roč. 13, č. 12., ISSN 1211-4405.
- KLAPAL, V. Možnosti omezení osobní svobody osoby podezřelé za spáchání přestupku. *Trestněprávní revue*, 2006, roč. 5, č. 6. ISSN 1213-5313
- MADLĚŇÁKOVÁ, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy. *Správní právo*, 2010, roč. 43, č.2

MATES, P. MAZANEC, M. Disciplinární správní delikty. *Právník*, 1997, roč. 136, č. 7, ISSN: 0231-66

MATES, P. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestněprávní revue*, 2010, roč. 9, č. 7. ISSN: 1213-5313

MIKULE, V. Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1

PEKÁREK, Milan. Komu uložit sankci za nedovolené skácení stromů. *Správní právo*, 1998, roč. 31, č. 5.

PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob. *AUC Iuridica*, 1992, č. 4 – 5, Praha: Univerzita Karlova, ISSN 0323-0619

PRÁŠKOVÁ, H. Kolokvium o správním trestání, *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1

PRŮCHA, P. K reformě správního trestání. *Právník*, 1998, č. 12.

ŠÁMAL, P. K úpravě trestních sankcí ve vládním návrhu rekonstrukce trestního zákoníku. *Trestněprávní revue*, 2005, roč. 4, č. 5.

VEDRAL, J.: Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. *Správní právo*, 2006, roč. 39, č. 6-7

VOPÁLKA, V. Kolokvium o správním trestání, *Správní právo*, 2002, roč. 35, č. 1

Právní předpisy:

Zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 160/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 120/1976 Sb. ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 220/1990 Sb. o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Nářízení vlády ČSFR č. 464/1991 Sb., o stanovení nejnižší měsíční mzdy pro účely trestního zákona

Nářízení vlády ČSFR č. 53/1992 Sb., o minimální mzdě

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

Zákon č. 209/1992 Sb., Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání

Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 1/ 1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

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

Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 119/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb. kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích, ve znění vyhlášky Ministerstva vnitra č. 340/2003 Sb.

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

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využití jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o cestovních dokladech), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2000 sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 117/2001 Sb. o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č.265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů,(zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 563/2001 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 109/2002 Sb. o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 119/2002 Sb. o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence
Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti,
ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob
Zákon č. 2001/2012 Sb., zákon o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura:

Rozsudek NS ze dne 15.10.1992, čj. 6 A 6/92-3
Nález Ústavního soudu ze dne 5.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93
Nález Ústavního soudu ze dne 23.8.1994, sp. zn. Pl. ÚS 47/93
Nález Ústavního soudu ze dne 9.10.1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.1997, sp. Zn. 6A 226/95
Nález Ústavního soudu ze dne 13.5.1998, sp. zn. Pl. ÚS 25/97
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28.10.1999, ve věci Escoubet v.
Belgie, J-ESLP č. 89/1999
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6.6.2001 ve věci Sailer v.
Rakousko, J-ESLP č. 227/2002
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27.12.2001, sp.zn. 7 A 77/99
Nález Ústavního soudu ze dne 13.6.2002, sp. zn. III. ÚS 611/01
Nález Ústavního soudu ze dne 13.8.2002 sp.zn. Pl. ÚS 3/02
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2004, sp.zn. 7 A 164/2002
Nález Ústavního soudu ze dne 9.3.2004, sp.zn. Pl. ÚS 38/02
Nález Ústavního soudu ze dne 10.3.2004 sp.zn. Pl. ÚS 12/03
Rozsudek NSS ze dne 12.4.2004, sp.zn. Jc 102/2001
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.9.2004, sp.zn. 6 A 173/2002
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, sp. zn. 6 A 126/2002
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2004, sp.zn. 7 As 43/2004
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2005, sp.zn. 5 Azs 94/2005
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2005, sp. zn. 6As 57/2004

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.12.2005, sp.zn. 8 As 8/2005
Rozsudek NSS ze dne 28.2.2006, č.j. 4 As 5/2005-63
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.5.2007, sp.zn. 8 As 17/2007
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29.12.2007, sp.zn 6 A 57/2004
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.1.2008, sp.zn. 9 As 36/2007
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.4.2008, sp.zn. 1 As 27/2008
Rozsudek NSS ze dne 25.6.2008, čj. AS 48/2007-58
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.6.2008, sp.zn. As 9/2008-77
Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16.1.2009, č.j.30 Ca 174/2008-25
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009, sp.zn. 1 As 28/2009-62
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.8.2009, sp.zn. 4 Ads 101/2007 – 166
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2010, č.j. 5 As 76/2009 - 72
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.5.2010, sp.zn. 9 As 7/2009
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2010, sp.zn. 3 Ads 42/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.8.2010, č.j. 5As 39/2010-76
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.10.2010, č.j. 1 As 16/2010-105
Nález Ústavního soudu ze dne 25.10.2011, sp.zn. Pl. ÚS 14/09
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27.12.2011, sp.zn. 7 A 77/99

Internetové zdroje:

<http://www.vera.cz/spravni-agendy/prestupkove-rizeni>
<http://www.psp.cz/ff/5a/ad/6a/08.htm>
http://www.lepsipravo.cz/Documents/T26DF6A6422D46A65A00F4E6935FA8EA46C6/duvodova_zprava.doc
<http://www.novapavidla.cz/BODOVY-SYSTEM>
<http://www.policie.cz/clanek/statistika-nehodovosti-178464.aspx>
http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Vyhled_leg_praci_2012_2014.pdf
<http://www.svoc.prf.cuni.cz/sources/5/12/118.pdf>

Ostatní zdroje:

Návrh věcného záměru nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), 128 s. Materiál poskytnutý Úřadem vlády.

F. Resumé

The thesis, the topic of which is “Sanctions and protective treatment measures” provides an insight into the matter of very narrowly specified branch of administration criminal law as a sub-branch of the administration law, which is traditionally categorized as general administration law. The topic is not elaborated on in its entirety due to a large number of regulations on penalisation in administrative law, the thesis offers a general overview of the sanctions that can be imposed if an offence against administration law has been committed. The overview has been narrowed down to provisions regulating certain specifics of the sanctions.

Chapter One is dedicated to penalization in administration criminal law in general. In addition to a brief summary of penalization in administration law and presenting the variations in penalization in administration criminal law and in criminal law principles ruling administration criminal law penalization are being elaborated on based on their evolution in court decision making, the influence of criminal law and also the influence of respective Council of Europe regulations; characteristics of the basic elements of the liability in administration law and the history of penalization of offences in our country are then being introduced.

Chapter Two focuses on the key word of the entire thesis – a sanction – and its objective and classification.

Chapter Three - Seven pay attention first to general characteristics of administrative sanctions, subsequently individual sanctions that can be imposed for respective offences are listed, with respect to the overview presented in Chapter One. Special attention is paid to provisions regulating the matter differently than the general regulations of Administrative Offence Act, to provisions imposing unreasonably strict sanctions and on regulations imposing groundlessly different sanctions, underlining the need for the creation of a complex codex, which would govern the administration criminal law.

Chapter Eight concentrates on the issue of imposing respective types of sanctions. Rules and principles governing the sanctions imposing are listed, especially

the criteria the administrative body must meet when deciding on the type and intensity of the sanction. The practice and opinions of courts based on their decision making is born in mind.

Final chapter Nine elaborates on protective treatment measures as another possible way of penalizing the offender. Types of protective treatment measures are defined and specified with respect to provisions on the matter in respective regulations.

Kateřina Rejdová

Sankce za správní delikty a ochrann opatřeni

Kliov slova: sankce, ochrann opatřeni, správní trestni, zkon o přestupcích

Kateřina Rejdová

Sanctions and protective treatment measures

Key words: sanctions, protective treatment measures, punishment in administration law, Administrative Offence Act