

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Katedra správního práva a správní vědy



## **Pokuta a další sankce ukládané za přestupky**

Diplomová práce

**Jana Špotová**

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

Praha, duben 2015

### **Čestné prohlášení**

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

V Praze dne 30.4.2015

.....  
Jana Špotová

## **Poděkování**

Tímto bych chtěla poděkovat doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc. za vedení této práce a za veškeré užitečné rady, podněty a připomínky, které mi v rámci konzultací poskytla.

# Obsah

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Úvod .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1. Sankce a právní odpovědnost .....</b>                          | <b>3</b>  |
| 1.1 Význam právní odpovědnosti .....                                 | 3         |
| 1.2 Pojem právní odpovědnosti a její vznik.....                      | 3         |
| 1.3 Sankce jako obecný znak právní odpovědnosti .....                | 5         |
| 1.4 Funkce právní odpovědnosti .....                                 | 6         |
| 1.5 Správněprávní odpovědnost a správněprávní sankce .....           | 6         |
| 1.6 Účel trestu a jeho podstata .....                                | 8         |
| 1.7 Pojem sankce podle přestupkového zákona.....                     | 10        |
| <b>2. Základní podmínky a pravidla sankcionování přestupků .....</b> | <b>13</b> |
| 2.1 Zásada nulla poena sine lege .....                               | 13        |
| 2.2 Časová působnost přestupkového zákona.....                       | 14        |
| 2.3 Systém sankcí za přestupky .....                                 | 16        |
| 2.4 Upuštění od uložení sankce .....                                 | 18        |
| <b>3. Jednotlivé druhy sankcí podle přestupkového zákona.....</b>    | <b>20</b> |
| 3.1 Napomenutí.....  | 20        |
| 3.2 Pokuta .....   | 22        |
| 3.3 Zákaz činnosti .....   | 26        |
| 3.4 Propadnutí věci .....  | 30        |
| 3.5 Zákaz pobytu.....  | 32        |
| <b>4. Druh a výměra sankce.....</b>                                  | <b>35</b> |
| 4.1 Správní uvážení v rozhodování správních orgánů .....             | 35        |
| 4.2 Zákonná kritéria.....  | 36        |
| 4.3 Moderace sankce správními soudy .....                            | 42        |
| 4.4 Zohlednění majetkových poměrů pachatele .....                    | 44        |
| 4.5 Specifika při ukládání sankcí mladistvým .....                   | 48        |
| 4.6 Sankce při souběhu přestupků .....                               | 49        |
| 4.7 Sankce při přestupkové recidivě .....                            | 52        |
| <b>Závěr .....</b>   | <b>55</b> |
| <b>Seznam použité literatury .....</b>                               | <b>57</b> |
| <b>Resumé.....</b>   | <b>63</b> |

# Úvod

Tématem předkládané diplomové práce je pokuta a další sankce ukládané za přestupky. Práce se zabývá jednotlivými druhy sankcí, které je možné za spáchaný přestupek uložit, jakož i skutečnostmi, které je nutno zohlednit při jejich ukládání a které tak mají vliv na konkrétní podobu uložené sankce. V názvu práce byl zdůrazněn význam pokuty jako sankce, která se při postihování přestupků uplatní ze všech sankcí jednoznačně nejčastěji. Navíc řada kritérií, které je nutno posuzovat při ukládání sankce, se uplatní nejintenzivněji právě při ukládání tohoto druhu sankce.

Hlavním důvodem pro volbu tohoto tématu je především význam, jaký má správní trestání ve společnosti. Protiprávní jednání je nežádoucím, leč běžným jevem. Takové jednání ovšem není možno v právním státě tolerovat a proto je nutno stanovit účinný postih těch, kteří se takového jednání dopustili. Vzhledem k mnohosti a rozmanitosti forem protiprávní činnosti a jejích subjektů je tato práce zaměřena pouze na postih přestupků jako jednoho z druhů protiprávního jednání fyzických osob.

Dalším důvodem pro volbu tohoto tématu je i skutečnost, že správní trestání, jehož součástí je i sankcionování přestupků, je oblastí práva, která prošla za dobu své existence mnoha proměnami. Tento trend stále pokračuje, což dosvědčuje mj. i dlouho připravovaná reforma správního trestání. S ohledem na tyto skutečnosti je tak zkoumání této oblasti velmi aktuální.

Cílem této práce je poskytnout přehled o současné právní úpravě sankcí za přestupky, zhodnotit stav této úpravy, zejména poukázat na sporné aspekty, a dále posoudit, jaký přínos by mohly mít změny, které jsou pro budoucí právní úpravu navrhovány, případně nastínit jiné možnosti řešení.

Za účelem dosažení výše uvedených cílů bude nejprve poskytnut základní teoretický výklad o obecném institutu právní odpovědnosti, dále bude vymezen pojem sankce a také bude charakterizováno správní trestání a funkce, které jsou se sankcemi v této oblasti spojovány. Obsahem další části práce potom budou základní pravidla a podmínky, které jsou společné pro ukládání všech druhů sankcí za přestupek. Následně bude pozornost zaměřena na analýzu jednotlivých druhů sankcí podle přestupkového zákona. Poslední část práce se bude věnovat aspektům, které je třeba brát v úvahu při stanovování druhu sankce a její výměry.

Významným zdrojem pro zpracování této práce je vedle příslušných právních předpisů a odborné literatury také judikatura zejména Nejvyššího správního soudu, ovšem i Ústavního soudu, neboť některé otázky správního trestání dosahují ústavněprávní úrovně. Zdroje z oblasti správního trestání budou doplněny o prameny z oblasti trestního práva, které vzhledem k značným podobnostem mezi správním a soudním trestáním mohou poskytnout určité vodítko pro zodpovězení některých otázek, které správněprávní předpisy ani odborná literatura z oblasti správního práva jednoznačně neřeší. Významným podkladem pro zpracování této práce budou dále legislativní dokumenty obsahující navrhovanou budoucí právní úpravu, zejména pak návrh věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), který byl schválen usnesením Vlády ČR č. 229 ze dne 3.4.2013 (dále jen „VZPZ“).

Tato práce je zpracována podle stavu právní úpravy ke dni 28.4.2015.

# 1. Sankce a právní odpovědnost

## 1.1 Význam právní odpovědnosti

Žádoucím stavem ve společnosti, která je regulována právním systémem, je zajisté dobrovolné dodržování právních povinností, ať už těch, které jsou stanoveny v právních normách či aktech aplikace práva, nebo těch, ke kterým se subjekty práva dobrovolně zavázaly. Bezvýjimečné dobrovolné dodržování všech právních povinností všemi povinnými subjekty je ovšem v reálném světě nedosažitelným ideálem. Právní řád musí počítat se skutečností, že vždy bude existovat určité množství subjektů, které své právní povinnosti dobrovolně nesplní, přičemž příčiny takového jednání jsou velmi různorodé.

Mnohem vyšší míru řádného plnění povinností lze očekávat, bude-li v právním systému existovat stav, kdy neplnění právních povinností přinese povinným subjektům určité negativní právní následky a budou-li si subjekty takovéto hrozby vědomy. Ani taková hrozba nicméně nepovede k úplnému dodržování veškerých právních povinností, stále bude nutné počítat s určitou mírou porušování právních povinností ve společnosti, a pro takové případy je nutné neponechat takové jednání bez následků a realizovat právními normami předvídané právní následky.

Výše uvedené požadavky na zabezpečení dodržování právních povinností, minimalizaci případů porušení právních povinností a zjednání nápravy v případě jejich porušení jsou zajišťovány mj. institutem právní odpovědnosti. Právní odpovědnost tedy ve společnosti vznikla jako „reakce na nutnost vypořádat se s jednáním, které je v ní nepřijatelné, porušující pravidla, která si k svému soužití vytvořila“.<sup>1</sup> Smyslem institutu právní odpovědnosti je reagovat na porušení právní povinnosti stanovením postihu pro subjekt, který povinnost nedodržel.

## 1.2 Pojem právní odpovědnosti a její vznik

Právní odpovědnost je jedním ze základních pojmů, se kterým pracují všechna právní odvětví. Všeobecně přijímaná definice právní odpovědnosti však neexistuje. Knapp např. obecně pochybuje o možnosti podřadit různé formy právní odpovědnosti

---

<sup>1</sup> Harvánek, J. a kol. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 380.

společnému obecnému pojmu.<sup>2</sup> Právní odpovědnost lze definovat např. jako „uplatnění nepříznivých právních následků, stanovených právní normou, vůči tomu, kdo porušil právní povinnost“.<sup>3</sup> Zoubek nabízí další možné definice: „Právní odpovědností se rozumí povinnost strpět za porušení povinnosti následky stanovené právními normami, a to v rámci odpovědnostního právního poměru.“<sup>4</sup> nebo „Právní odpovědnost je předvídaným následkem porušení právní povinnosti.“<sup>5</sup> Gerloch pak hovoří o právní odpovědnosti jako o „zvláštní formě právního vztahu, ve kterém dochází na základě porušení právní povinnosti ke vzniku nové právní povinnosti sankční povahy.“<sup>6</sup>

Nejednotné je také chápání podstaty vzniku právní odpovědnosti. V právní vědě existuje řada koncepcí různě definujících předpoklady vzniku právní odpovědnosti. Dominují přitom dva hlavní přístupy.

Koncepce aktivní právní odpovědnosti (označované také jako právní odpovědnost perspektivní či pozitivní) je postavena na myšlence, že právní odpovědnost vzniká již se vznikem primární právní povinnosti. Dle Knappa<sup>7</sup>, který patří k předním českým stoupencům této koncepce, prochází právní odpovědnost dvěma fázemi. V první – latentní fázi – se odpovědnost neprojevuje a působí preventivně vedle primární povinnosti (prospektivní složka). Druhá fáze potom nastává porušením primární povinnosti, přičemž dochází k aktivizaci odpovědnosti v podobě zatížení subjektu novými právními povinnostmi (retrospektivní složka). Tato koncepce tedy zdůrazňuje preventivní aspekt právní odpovědnosti, která působí na povinné subjekty tak, že je nutí (stimuluje) splnit primární povinnost, aniž by docházelo ke změně této povinnosti či ke vzniku povinnosti jiné.

Většina současných autorů zabývajících se teoretickým vymezením právní odpovědnosti se přiklání ke koncepci pasivní právní odpovědnosti (označované také jako právní odpovědnost retrospektivní či negativní). Tato koncepce důsledně odděluje primární právní povinnost od vzniku právní odpovědnosti, neboť dle této koncepce může právní odpovědnost vzniknout teprve tehdy, byla-li porušena povinnost primární.

---

<sup>2</sup> Knapp, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 200.

<sup>3</sup> Harvánek, J. a kol. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 380.

<sup>4</sup> Zoubek, V. Právověda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 192.

<sup>5</sup> Zoubek, V. Právověda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 192.

<sup>6</sup> Gerloch, A. Teorie práva. 4. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 179.

<sup>7</sup> Pražák, P. Recentní pohled na teoretické koncepce právní odpovědnosti. Časopis pro právní vědu a praxi. 2013, roč. 21, č. 1, s. 83 a násl.



Obsahem právní odpovědnosti je potom nová sekundární povinnost mající sankční povahu.<sup>8</sup>

### 1.3 Sankce jako obecný znak právní odpovědnosti

Sankce se realizuje v rámci odpovědnostního vztahu a je s institutem právní odpovědnosti velmi úzce spojena, a to podle některých autorů<sup>9</sup> do té míry, že sankci a odpovědnost zcela ztotožňují. Častěji je ovšem mezi právní odpovědností a sankcí rozlišováno, a to zpravidla v tom směru, že právní odpovědnost je považována za realizaci sankce, resp. za povinnost tuto realizaci strpět. Sankce vystupuje jako obecný znak právní odpovědnosti.<sup>10</sup>

Nejčastěji bývá sankce definována jako povinnost snést újmu, případně je sankce s touto újmou přímo ztotožňována. Druhým zmíněným způsobem chápe sankci Průcha, když vymezuje vztah mezi odpovědností a sankcí následovně: „Odpovědnost vystupuje jako sekundární povinnost snášet nepříznivé následky, vznikající v důsledku porušení povinnosti primární, zatímco sankce spočívá v těchto nepříznivých následcích samotných.“<sup>11</sup> Sankci pak označuje jako „odpovědnost v akci“.

V souvislosti s vymezením pojmu sankce je vhodné zmínit, že v oboru teorie práva je pojmu sankce užíváno pro označení části právní normy, ve které jsou stanoveny právní následky nedodržení povinnosti stanovené v dispozici (části normy, obsahující vlastní pravidlo chování).<sup>12</sup> Ačkoliv je jistě žádoucí, aby právní norma, která stanoví povinnosti, obsahovala sankci pro případ jejich nedodržení, není tomu tak vždy. Právní normy postrádající sankci jsou označovány jako normy imperfektní. Čapek ovšem v této souvislosti zdůrazňuje, že zpravidla jde pouze o zdánlivou absenci sankčních následků.<sup>13</sup> Tato problematika se týká především norem velmi obecných, které vyjadřují zejména základní zásady právního systému, odvětví či institutu. Většinou takovýchto norem totiž odpovídají sankční následky norem souvisejících či konkrétnějších.

---

<sup>8</sup> Harvánek, J. a kol. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 384.

<sup>9</sup> Např. Štefan Luby. Viz: Pražák, P. Recentní pohled na teoretické koncepce právní odpovědnosti. Časopis pro právní vědu a praxi. 2013, roč. 21, č. 1., s. 83 a násl.

<sup>10</sup> Zoubek, V. Právověda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 192.

<sup>11</sup> Průcha, P. Veřejná správa a správní právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, s. 116.

<sup>12</sup> Gerloch, A. Teorie práva. 4. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 39.

<sup>13</sup> Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 84.

## 1.4 Funkce právní odpovědnosti

Právní odpovědnost plní více funkcí. Primárním smyslem existence právní odpovědnosti a s ní spojených sankcí je působit na povinné subjekty tak, aby hrozba možného sankčního postihu vedla povinné subjekty k dobrovolnému plnění povinností. Tímto se předchází samotnému vzniku porušení právních povinností, proto se hovoří o funkci preventivní (nebo také mobilizační, stimulační). Preventivní moment je přitom vždy zahrnut i ve funkcích dalších.<sup>14</sup>

Pokud povinný subjekt i přes hrozbu vzniku právní odpovědnosti své povinnosti porušil, dochází k realizaci ostatních funkcí právní odpovědnosti. Tyto se pak liší zejména na základě charakteru porušené povinnosti.

V oblasti porušení povinností majících majetkovou povahu přichází v úvahu zejména funkce reparační (kompenzační) směřující k odčinění škodlivého následku. Typická je tato funkce pro oblast soukromého práva, kde hlavním účelem sankce je odčinit újmu způsobenou jednotlivci. Tato funkce může mít formu naturální restituce (tedy uvedení do původního stavu) či odškodnění, ke kterému dochází zpravidla v případě, není-li uvedení do původního stavu možné. Jako zvláštní druh kompenzační funkce lze vyčlenit funkci satisfakční, která je charakteristická např. pro oblast práva na ochranu osobnosti, kde je namísto odškodnění ve finanční podobě (nebo vedle něj) účelnější tzv. zadostiučinění, např. ve formě omluvy v tisku.<sup>15</sup>

Pro právní odpovědnost ve veřejném právu je potom charakteristická funkce represivní, jejímž obsahem je újma vznikající porušiteli právní povinnosti. Veřejnoprávní sankce je tedy více orientována na potrestání viníka. Je ovšem třeba uvést, že represivní funkce má ve vztahu k ostatním funkcím v zásadě pouze podpůrný charakter.<sup>16</sup>

## 1.5 Správněprávní odpovědnost a správněprávní sankce

Specifickým druhem odvětvové právní odpovědnosti je správněprávní odpovědnost. Jedná se o takovou právní odpovědnost, která je realizovaná správními orgány při narušení společenských vztahů chráněných správním právem. Uplatnění

---

<sup>14</sup> Harvánek, J. a kol. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 386.

<sup>15</sup> Gerloch, A. Teorie práva. 4. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 181.

<sup>16</sup> Harvánek, J. a kol. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 385-386.

správněprávní odpovědnosti se projevuje v uložení správní sankce. Na základě správněprávní odpovědnosti tedy vzniká povinnost subjektu, který se dopustil protiprávního jednání, strpět a nést správní sankci, která představuje nepříznivé právní následky předchozího porušení primární povinnosti.<sup>17</sup>

Správněprávní sankce lze členit podle jejich charakteru a účelu do dvou základních skupin na správní tresty a tzv. správní sankce obnovující povahy (netrestní sankce).<sup>18</sup> Rozdíl mezi těmito kategoriemi je přitom spatřován v možnosti nápravy – v případě správních sankcí obnovující povahy jde o faktickou, věcnou nápravu právního stavu (což je realizováno nápravnými, zajišťovacími a ochrannými opatřeními), zatímco tam, kde není taková náprava možná, se uplatní správní tresty (zde je na rozdíl od netrestních sankcí obsažena složka represivní). Tyto dva druhy správních sankcí lze přitom uplatňovat samostatně, vyloučeno ovšem není ani jejich souběžné uložení.

Na základě výše uvedeného členění správních sankcí lze vymezit dvojí možné chápání obsahu pojmu správněprávní odpovědnost. V širším pojetí zahrnuje správněprávní odpovědnost jak odpovědnost za správní delikt, za který je ukládán správní trest, tak odpovědnost spojenou s uplatňováním právních sankcí netrestního charakteru. V užším smyslu je správněprávní odpovědnost chápána pouze jako odpovědnost za správní delikty. V tomto užším pojetí je potom možné vymezit správněprávní odpovědnost jako odpovědnostní vztah mezi pachatelem a subjektem veřejné správy reprezentovaným správním orgánem, jehož obsahem je právo, resp. povinnost správního orgánu uložit za správní delikt správní trest a povinnost pachatele strpět uložení správního trestu a splnit jej.<sup>19</sup>

Ke vztahu správních sankcí trestního a netrestního charakteru je nutné zdůraznit, že podobně jako v právu trestním platí i v oblasti správního práva zásada subsidiarity trestní represe. Tato zásada stanoví, že trestního postihu má být užito teprve tehdy, není-li dostačující užití jiných prostředků a nástrojů, tedy takových, které nemají trestní charakter.<sup>20</sup> Vopálka tento požadavek pro oblasti správního trestání shrnuje následovně: „v případech, kdy bude možné důsledky porušení povinnosti odstranit a napravit, nebo podle povahy věci alespoň výrazně zmírnit, a současně plně dosáhnout cíle a účelu

---

<sup>17</sup> Průcha, P. Veřejná správa a správní právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, s. 116.

<sup>18</sup> Průcha, P. Veřejná správa a správní právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, s. 117.

<sup>19</sup> Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 12.

<sup>20</sup> Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 41.

zákona upravujícího příslušnou sféru správy, je třeba především využít takového postupu, a to i místo správního trestu, pokud to neodporuje zásadě spravedlnosti; jestliže bude možné cíle a účelu trestu dosáhnout jiným opatřením, je třeba takovému opatření dát přednost před trestem“.<sup>21</sup>

## 1.6 Účel trestu a jeho podstata

Veřejnoprávní trestání jako činnost orgánů veřejné moci spočívající v rozhodování o vině a trestu za porušení právní povinnosti je podle klasických teorií dělby moci funkcí soudů.<sup>22</sup> V průběhu historického vývoje byla nicméně poměrně značná část této funkce přenesena do působnosti správních orgánů. Přestože tedy „trestání samo o sobě není veřejné správě vlastní“<sup>23</sup>, stalo se správní trestání nedílnou součástí činnosti veřejné správy. Problematika dualismu soudního a správního trestání je široce diskutovaná a rozlišovací kritéria jsou různými autory vymezena značně odlišně. Přesto lze konstatovat, že „z hlediska účelu trestního práva soudního i správního však zpravidla není spatřován mezi nimi žádný podstatný rozdíl, neboť oba soubory právních norem poskytují v nejširším smyslu ochranu veřejného řádu, rozlišení je založeno zejména na kompetenci orgánů, které trestají“.<sup>24</sup> Smyslem trestního práva obecně je ochrana společenských vztahů významných pro společnost, čehož je dosahováno hrozbou tresty za činy, které tyto zájmy porušují nebo ohrožují.<sup>25</sup>

Trest je zvláštním druhem sankce, který se vyznačuje určitými specifiky vyplývajícími z jeho účelu. Otázkou účelu trestu se podrobně zabývá nauka trestního práva soudního, s ohledem na výše zmíněné závěry o obdobném účelu soudního a správního trestání lze však takové vymezení účelu trestu vztáhnout i na správní tresty.

Za nejobecnější účel trestu je považováno udržení řádu ve společnosti<sup>26</sup>, resp. ochrana společnosti před trestnými činy a jejich pachatelí, kteří tento řád narušují. Takto

---

<sup>21</sup> Vopálka, V. Cíle správy a správní tresty. In: Kolokvium o správním trestání. Správní právo. 2002, roč. 35, č. 1, s. 28.

<sup>22</sup> Míkule, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: Musil, J., Vanduchová, M. (ed.) Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 57.

<sup>23</sup> Průcha, P. Veřejná správa a správní právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014, s. 115.

<sup>24</sup> Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 5.

<sup>25</sup> Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3.

<sup>26</sup> Lata, J. Účel trestu a jeho spravedlivost. Trestní právo. 2001, č. 4, s. 24.

vymezený vrcholný účel trestu zahrnuje několik dílčích cílů, které tvoří jednotu a vzájemně se doplňují.<sup>27</sup>

Účelem trestu ve vztahu k pachateli je zamezit, aby páchal další protiprávní činnost. Toho lze dosáhnout několika způsoby. V první řadě faktickým omezením pachatele v možnosti páchat protiprávní činnost, tedy buď fyzickým znemožněním určitého jednání, nebo způsobením určitých zábran, které protiprávní jednání ztěžují, což lze realizovat omezením pachatelovy svobody, uložením zákazu vykovávat určitou činnost či např. odnětím věci, která pachateli sloužila k páchání trestné činnosti. Dále může trest působit v psychické sféře pachatele tím způsobem, že trest bude pro pachatele představovat odstrašení, pachatel si uvědomí, že páchání trestné činnosti je nevýhodné. V tomto případě bude účelu trestu dosaženo tím, že pachatel se další trestné činnosti nedopustí z obavy před novým trestem. Dalším způsobem, jak docílit toho, že pachatel nebude opakovat trestnou činnost, je jeho náprava (převýchova, resocializace), tedy změna jeho vnitřních postojů ve vztahu k páchání protiprávní činnosti v tom ohledu, že pachatel bude vychován k vedení řádného života. Tato nápravná složka trestu, ačkoliv velmi důležitá, je velice problematická a málo efektivní. K tomu Lata poznamenává, že „převýchova pachatele je mnohdy téměř nedosažitelná, je těžké se pokoušet měnit dospělou osobu.“<sup>28</sup> Tresty navíc v některých případech nemají pouze pozitivní účinky, jejich působení na pachatele může být i škodlivé.<sup>29</sup>

Dalším dílčím účelem trestu je jeho generálně preventivní účinek. Trest působí nejen na pachatele, ale také na ostatní členy společnosti. První rovina tohoto působení spočívá v posilování vědomí existence závazného společenského řádu. Efektivita takového působení je přitom závislá na míře souladu postojů, které zaujímají k trestné činnosti veřejnost a zákonodárce. K tomu Lata uvádí, že „je-li postoj veřejnosti k trestnému činu totožný nebo podobný jako postoj zákonodárce, výrazně tato skutečnost umocňuje kladný účinek trestu a samozřejmě naopak, rozcházejí-li se tyto postoje, může trest jen těžko působit výchovně.“<sup>30</sup> Druhou rovinou je potom odrazení potenciálních pachatelů od páchání trestné činnosti. Trest tak působí i na doposud bezúhonné osoby, které ovšem mají tendence, které by mohly vést k páchání trestné

---

<sup>27</sup> Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 354.

<sup>28</sup> Lata, J. Účel trestu a jeho spravedlivost. Trestní právo. 2001, č. 5, s. 13.

<sup>29</sup> Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 353.

<sup>30</sup> Lata, J. Účel trestu a jeho spravedlivost. Trestní právo. 2001, č. 5, s. 13-14.

činnosti. Tyto osoby jsou ukládáním trestů varovány, že páčání trestné činnosti je z důvodu neodvratnosti trestu (nebo alespoň jeho pravděpodobnosti) nevýhodné, a tím jsou tyto osoby od protiprávního jednání odrazovány.<sup>31</sup>

Z povahy trestu jako sankce nastupující v případě, že náprava faktického stavu není možná či dostačující, vyplývá jeho odlišné zaměření oproti ostatním druhům sankcí. Trest je typický svým represivním charakterem a jako takový se mnohem více váže k osobě pachatele, než je tomu u jiných sankcí. Podle Musila se trest „vyznačuje zvláštní přísností, má pro pachatele zvlášť citelné důsledky v různých sférách jeho osobního a sociálního života a je jím pocíťován, ve srovnání s jinými sankcemi, zvlášť úkorně.“<sup>32</sup>

Důsledky trestu ovšem nespočívají pouze v újmě (ať už materiální či nemateriální) způsobené pachateli. Dalším projevem trestu je společenské odsouzení pachatele a jeho negativní hodnocení. U správních trestů jako celku sice lze tuto charakteristiku zpochybnit, neboť řada správních deliktů postižitelných správním trestem je obecně považována za morálně indiferentní, difamující účinek trestu zde proto absentuje. Na tuto skutečnost poukazuje např. Průcha, který zdůrazňuje, že mezi správními delikty převažují delikty spočívající v porušení povinností ve veřejné správě. „Ty jsou svojí povahou mnohdy „čistě administrativní“, bez subjektivně vnímatelného materiálního základu, a proto ve spojení s tím u jejich pachatelů také často chybí pocit špatného svědomí.“<sup>33</sup> Ovšem ani přes tento názor nelze opomenout skutečnost, že existuje celá řada správních deliktů, které jsou morálně zavrženíhodné (např. přestupky proti občanskému soužití a proti majetku), a tak lze, byť v omezené míře, tuto charakteristiku, tolik typickou zejména pro tresty za trestné činy, vztáhnout i na správní tresty.

## 1.7 Pojem sankce podle přestupkového zákona

Označení právního následku přestupku se v průběhu historického vývoje často měnilo a i v současné době je vhodnost toho kterého pojmu předmětem diskuzí. Platný přestupkový zákon užívá pojmu „sankce“. Toto označení bylo přitom přestupkovým

---

<sup>31</sup> Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 354.

<sup>32</sup> Musil, J. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In: O veřejné správě. AUC-I. 2010, č. 1, s. 55.

<sup>33</sup> Průcha, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. Správní právo. 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 18.

zákonem zavedeno nově, jelikož nahrazovalo do té doby užívaný výraz „opatření“ zakotvený v zákoně č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku. Zákonodárce se domníval, že výraz „sankce“ vhodněji vyjadřuje skutečnou podstatu právního následku přestupku.<sup>34</sup>

Dalším zvažovaným výrazem byl termín „trest“, který byl používán např. v zákoně č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní. Při přijímání současného přestupkového zákona bylo ovšem od užití tohoto termínu odstoupeno se zdůvodněním, že „proti tomuto termínu byly vznášeny námitky ze strany justičních orgánů i některých teoretických pracovišť s poukazem na to, že tento termín má být používán jen v souvislosti se soudně projednávanými delikty“.<sup>35</sup>

Již za účinnosti zákona č. 60/1961 Sb. se objevovaly názory, že vhodným výrazem je termín „trest“ a že volba jiných označení pro právní následek přestupku je neopodstatněnou snahou zastít skutečnou trestní povahu sankcí za přestupek.<sup>36</sup> Prášková upozorňuje, že „vyhýbání se termínu „trest“ pro oblast správního trestání je do určité míry výrazem tradičního pojmání rozdílů mezi trestným činem a správním deliktem, kdy právě formální označení právního následku deliktu již implikuje, o kterou oblast trestání jde“.<sup>37</sup> Zároveň však takovýto přístup odmítá s poukazem na příliš obecný obsah výrazu „sankce“, kdy z právně teoretického hlediska, jak bylo vyloženo výše, zahrnuje pojem „sankce“ jakékoliv následky porušení právní normy. Stejný názor zastává i Mikule, když pojem sankce považuje za „příliš široký na to, aby se pro záměnu za trest hodil“.<sup>38</sup>

De lege ferenda se proto počítá s nahrazením dosavadního pojmu „sankce“ novým výrazem „správní trest“, který je již v současné době užíván v odborné literatuře, ale lze se s ním setkat i v platných právních předpisech.<sup>39</sup> Výraz „správní trest“ je užíván i ve VZPZ, ze kterého vyplývá, že účelem zavedení nového označení je zdůraznit, že se v případě postihu přestupků jedná o sankci trestního charakteru,

---

<sup>34</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28.4.2015].

<sup>35</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28.4.2015].

<sup>36</sup> Červený, Z. Projednávání správních přestupků (poznámky k příští právní úpravě). Správní právo. 1968, č. 3, s. 176.

<sup>37</sup> Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 170-171.

<sup>38</sup> Mikule, V. Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. Kolokvium o správním trestání. Správní právo. 2002, roč. 35, č. 1, s. 4.

<sup>39</sup> Např. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, používá termín „trest“.

zatímco dosavadní pojem „sankce“ může naopak vyvolávat dojem, že jde o právní následek netrestního charakteru. Na rozdíl od situace při přijímání současného přestupkového zákona je ve VZPZ vystihována snaha o sjednocení terminologie v oblasti soudního a správního trestání osob.

V kontextu výše vyloženého se v současné době jeví jako nejvhodnější označení pro právní následek přestupku výraz „správní trest“. S ohledem na stávající právní úpravu bude nicméně v této práci nadále pro označení právních následků trestního charakteru užíváno zejména pojmu „sankce“ tak, aby toto označení korespondovalo s výrazem zakotveným v platném přestupkovém zákoně.



## 2. Základní podmínky a pravidla sankcionování přestupků

### 2.1 Zásada nulla poena sine lege

Vůdčí ústavní zásadou, kterou je nutno na oblast správního trestání jako součásti výkonu veřejné správy vztáhnout, je zásada zákonnosti. Tato zásada, kterou je vázána veškerá činnost veřejné správy, je vyjádřena v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) - státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Tento požadavek se v oblasti ukládání sankcí za přestupky projevuje zejména v zásadě nulla poena sine lege (z lat. „žádný trest bez zákona“), která je zároveň odrazem požadavku právní jistoty a legitimního očekávání.<sup>40</sup> Ačkoliv je tato zásada na ústavní úrovni zakotvena výslovně pouze pro oblast soudního trestání<sup>41</sup>, s ohledem na dříve řečené je nutno ji vztáhnout i na oblast správního trestání. Zásada nulla poena sine lege vyjadřuje skutečnost, že pouze zákon může stanovit, jakou sankci lze za přestupek uložit, přičemž zákonné formy vyjádření je zapotřebí nejen pro určení druhu sankce, ale také pro určení její výše (resp. sankčního rozpětí) a stanovení podmínek a způsobů jejich ukládání, jakož i hledisek pro vyměření sankce v konkrétním případě.<sup>42</sup> Takové vyjádření by přitom mělo být dostatečně určité.<sup>43</sup>

Z výše uvedené zásady mj. vyplývá, že sankci nelze stanovit v právním předpisu nižší právní síly než je zákon. Tato problematika se týká především právních předpisů územních samosprávných celků (obcí a krajů), zejména obecně závazných vyhlášek obcí. Porušení právního předpisu územní samosprávy je vždy postihováno jako správní delikt podle příslušných zákonů. Územní samosprávné celky tedy nejsou oprávněny stanovit sankce za porušení svých právních předpisů. Není proto přípustné, aby tyto podzákonné právní předpisy stanovily nový druh sankcí, nesmí ovšem docházet ani k modifikaci výše sankcí, způsobu jejich výkonu atp.<sup>44</sup> Za správné přitom nelze považovat ani doslovnou citaci příslušných zákonných sankčních ustanovení v právním

---

<sup>40</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 51.

<sup>41</sup> Čl. 39 LZPS.

<sup>42</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.4.2009, sp. zn. 9 As 7/2009.

<sup>43</sup> Prášková, H. Správní trestání. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 420.

<sup>44</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93, Nález Ústavního soudu ze dne 8.7.1997, sp. zn. Pl. ÚS 9/97.

předpisu územního samosprávného celku. Jako vhodné se tak z hlediska informovanosti adresátů těchto právních předpisů jeví na příslušné sankční ustanovení zákona v tomto předpise pouze odkázat.<sup>45</sup>

## 2.2 Časová působnost přestupkového zákona

Základní pravidlo časové působnosti přestupkového zákona je zakotveno v ustanovení § 7 odst. 1, které stanoví, že odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku. V tomto ustanovení je promítnuta zásada zákazu retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem. „Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti.“<sup>46</sup>

Zákaz zpětné účinnosti právních norem je jedním ze základních principů právního státu a vychází z požadavku právní jistoty. Každý adresát právní normy musí vědět už v době, kdy se dopouští určitého jednání, zda je takové jednání protiprávní a také za jakých podmínek a jakou sankcí může být za toto jednání postižen. Není proto přípustné, aby byl pachatel postižen podle ustanovení, které nabylo účinnosti později, než došlo ke spáchání sankcionovaného činu.<sup>47</sup>

Z výše uvedeného pravidla ovšem existuje výjimka v podobě dílčí zásady přípustnosti retroaktivity ve prospěch pachatele. Je-li v době rozhodování o přestupku účinná právní úprava, která je pro pachatele příznivější, než právní úprava účinná v době spáchání přestupku, aplikuje se pozdější právní úprava (§ 7 odst. 1 in fine přestupkového zákona). Existence tohoto pravidla bývá zdůvodňováno tím, že pokud zákonodárce již nadále nepovažuje určité jednání za tolik závažné ve vztahu k zájmům chráněným v dané společnosti, neexistuje rozumný důvod, proč tato jednání v dobíhajících řízeních trestat podle původní přísnější právní úpravy.<sup>48</sup> V této souvislosti je ovšem vhodné dodat, že u přestupku spáchaného v době účinnosti nového zákona nelze

---

<sup>45</sup> Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2 aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 139.

<sup>46</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13.6.2002, sp. zn. III. ÚS 611/01.

<sup>47</sup> Prášková, H. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. Správní právo. 2009, roč. 42, č. 4, s. 194.

<sup>48</sup> Madleňáková, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy. Správní právo. 2010, roč. 43, č.2, s. 69.

postupovat podle dřívějších zákonů, i kdyby taková dřívější úprava byla pro pachatele příznivější.

Rozhodným kritériem pro přípustnost aplikace pozdější právní úpravy na dříve spáchané přestupky je příznivost právní úpravy, kterou je vždy nutno posuzovat komplexně, neboť druh a výměra sankce jsou pouze jedním z hledisek, které mají vliv na posouzení příznivosti právní úpravy pro pachatele. „Na druhé straně s ohledem na střídou a relativně stabilní úpravu zákona o přestupcích, případně i správního práva trestního, jde-li o základní principy, budou sankce asi nejčastěji měněnými ustanoveními.“<sup>49</sup>

Zákon přitom nestanoví, jakým způsobem kritérium příznivosti posuzovat. Pokud jde o druh a výměru sankce, jeví se jako bezproblémové srovnání příznivosti v případě dvou úprav, které shodně stanoví možnost uložení pokuty jako jediné sankce. V tomto případě se uplatní srovnání horních hranic pokuty. Méně příznivou bude dále úprava, která vedle pokuty stanoví obligatorní uložení dalšího druhu sankce. Za přísnější je dále třeba zpravidla považovat takovou úpravu, která stanoví spodní hranici sazby sankce, než úpravu, kde je stanovena toliko horní hranice sazby sankce. Pakliže obě úpravy stanoví stejné sazby sankcí, bude příznivější ta úprava, která umožňuje upuštění od potrestání. Myslitelných kombinací nicméně existuje mnoho a je nutné vždy posuzovat celkový výsledek pro konkrétního pachatele s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem činu. Za příznivější tak lze např. považovat zákon, který sice stanoví vyšší horní hranici sazby pokuty, ale zároveň zakotvuje možnost upuštění od potrestání, pokud lze v konkrétním případě o upuštění od potrestání reálně uvažovat.<sup>50</sup> Určitý zákon přitom musí být použit jako celek, vyloučena je tak např. možnost uložení sankce podle jednoho zákona a stanovení její výše podle jiného zákona.<sup>51</sup>

Pokud jde však o druh ukládané sankce, je správní orgán limitován pravidlem zakotveným v § 7 odst. 2 přestupkového zákona, který stanoví, že pachateli lze uložit pouze takový druh sankce, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje. Správní orgán tedy nemůže uložit druh sankce, který sice byl obsažen v právní úpravě účinné v době spáchání přestupku, ovšem současná právní

---

<sup>49</sup> Bohadlo, D. Potěšil, J. Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 43.

<sup>50</sup> Prášková, H. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. Správní právo. 2009, roč. 42, č. 4, s. 205.

<sup>51</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 72.

úprava jej nezakotvuje. Účelem této výjimky z požadavku užití zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán, je zamezit problémům s výkonem sankce, která již není zakotvena v účinném zákoně a „přizpůsobit sankci novému systému trestů, o kterém se předpokládá, že nejlépe odpovídá potřebám současnosti a vychází z koncepčního přístupu v boji proti porušování právních povinností“.<sup>52</sup>

### 2.3 Systém sankcí za přestupky

Základním zákonem v oblasti platného přestupkového práva je zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“). Vedle tohoto zákona, který představuje částečnou kodifikaci přestupkového práva, jsou normy přestupkového práva obsaženy ve velkém počtu zvláštních zákonů. Jde o zákony upravující výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích, které obsahují skutkové podstaty přestupků a zvláštní sankční ustanovení.

Současný systém sankcí podle přestupkového zákona je zakotven v § 11, který obsahuje výčet druhů sankcí, které lze za přestupek uložit. Těmito sankcemi jsou napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci a zákaz pobytu. Jedná se o obecné ustanovení, které se aplikuje v případě, že jiný zákon nemá o sankcích za přestupky v něm uvedené zvláštní ustanovení. Je tedy přípustné, aby zvláštní zákon stanovil i jiné druhy sankcí. Nicméně jiné sankce než ty, které předvídá přestupkový zákon, se objevují pouze výjimečně.<sup>53</sup>

Speciální úprava sankcí uvedená ve zvláštních zákonech má tedy aplikační přednost před obecným ustanovením přestupkového zákona. Diskutabilní je ovšem otázka možnosti současného podpůrného užití obecného ustanovení přestupkového zákona ve vztahu k jiným sankcím podle přestupkového zákona, které ve zvláštních zákonech uvedeny nejsou. V praxi tak mohou vznikat pochybnosti, zda v případech, kdy zvláštní zákon zakotvuje např. pouze sankci pokuty (což je velmi častý případ), je možné uložit pouze tuto sankci, nebo zda lze uložit i jiné sankce obsažené v přestupkovém zákoně.

---

<sup>52</sup> Prášková, H. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. Správní právo. 2009, roč. 42, č. 4, s. 206.

<sup>53</sup> Příkladem může být § 293 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, nebo 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, které umožňují uložit sankci propadnutí zboží. Tato sankce je ovšem víceméně totožná se sankcí propadnutí věci.

Mates v úvahách o této problematice rozlišuje tři situace.<sup>54</sup> Pokud zvláštní zákon obsahuje ustanovení, že pro přestupky a řízení o nich platí přestupkový zákon (či obdobně formulované ustanovení),<sup>55</sup> potom považuje za nesporné, že podle takového zákona je možné uložit nejen sankce v něm obsažené, ale i jiné sankce podle přestupkového zákona. Ke stejnému závěru dochází i v případech, kdy zvláštní zákon neobsahuje žádný výslovný odkaz na obecnou úpravu. Pochybnosti tedy mohou podle Matese vyvolávat případy, kdy zvláštní zákon stanoví, že obecná úprava platí pouze v případě, kdy tento zákon neobsahuje úpravu zvláštní. V těchto případech bývá někdy dovozováno, že taková úprava obsažená ve zvláštním zákoně nepřipouští uložit jiný druh sankce než ty, které jsou zde výslovně zakotveny. Mates ovšem s takovýmto závěrem nesouhlasí a uvádí, že tento závěr by vedl k „významnému rozštěpení právní úpravy“ a vznikaly by „ničím neodůvodněné nerovnosti“, přičemž se domnívá, že úmyslem zákonodárce v těchto případech nebylo vyloučit možnost podpůrného použití ustanovení o druzích sankcí v přestupkovém zákoně.<sup>56</sup>

Výše uvedené úvahy a závěry lze ovšem aplikovat pouze u některých druhů sankcí. V případě sankce zákazu činnosti a sankce zákazu pobytu je totiž možnost jejich uložení omezena na přestupky, u nichž zákon uložení těchto sankcí výslovně připouští. Při absenci těchto druhů sankcí ve zvláštních zákonech je tak jejich použití vyloučeno. Přestupkového zákona by tak mohlo být podpůrně užito pouze ohledně sankcí napomenutí, pokuty a propadnutí věci, přičemž pochybnost nad možností uplatnění pokuty zřejmě v praxi nenastane, neboť právě pokuta je sankcí, která se ve zvláštních zákonech vyskytuje jednoznačně nejčastěji.

Sankci za přestupek lze uložit samostatně nebo v kombinaci s jiným druhem sankce (§11 odst. 2 přestupkového zákona). Zákon tak umožňuje současné ukládání více sankcí za jeden přestupek. Jedinou kombinací, která je zákonem výslovně vyloučena, je současné uložení napomenutí a pokuty. Smyslem současného uložení více druhů sankcí za jeden přestupek je zejména vhodně kombinovat sankce mající odlišný charakter tak, aby došlo v jejich souhrnu k co nejefektivnějšímu působení represivní i preventivní složky sankcí. V některých případech zákon přímo stanoví obligatorní uložení více druhů sankcí. Ústavní soud se přitom opakovaně zabýval souladem takové

---

<sup>54</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 87.

<sup>55</sup> Např. § 63 odst. 4 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

<sup>56</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 87.

právní úpravy s ústavním pořádkem a neshledal na takovém způsobu právní regulace nic protiústavního.<sup>57</sup>

## 2.4 Upuštění od uložení sankce

Uložení některé z přípustných sankcí je standardním způsobem vyřízení přestupku, nicméně přestupkový zákon počítá i s alternativním vyřízením přestupku v podobě institutu upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3 přestupkového zákona). V takovém případě je v rozhodnutí o přestupku vyslovena vina obviněného, k uložení sankce ovšem nedojde.

Zákonným předpokladem pro upuštění od uložení sankce je skutečnost, že k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku. Institut upuštění od uložení sankce lze tedy užít pouze v případech, kdy se lze domnívat, že již samotné projednání přestupku splní funkce, které jsou běžně spojovány až s uloženou sankcí. Samotný proces projednávání přestupku může pro některé osoby představovat jakousi újmu postačující k tomu, aby se do budoucna protiprávního jednání vyvarovaly. V některých případech také stačí uvědomění si pachatele, že chování, kterého se dopustil, je v rozporu s právním řádem (někdy si toho pachatel nemusí být vědom, ačkoliv by měl), a že napříště by mu za takové (či jiné) chování hrozila sankce. Zejména v těchto případech lze očekávat, že zkušenost pachatele s přestupkovým řízením v podobě projednání přestupku a vyslovení viny bude mít na pachatele dostatečný účinek. Vzhledem k výše uvedenému se tento institut uplatní zejména v případech méně závažného protiprávního jednání.<sup>58</sup>

Upustit od uložení sankce nelze u přestupků, u nichž zvláštní část přestupkového zákona nebo zvláštní zákon výslovně stanoví, že upuštění od uložení sankce není možné.<sup>59</sup> Vyloučení možnosti upustit od uložení sankce lze očekávat zejména u přestupků vyšší typové závažnosti.

Ve VZPZ se navrhuje zpřísnit podmínky pro možnost upuštění od uložení sankce doplněním o podmínku vztahující se k následku přestupku. K podmínce, že samotné projednání přestupku lze považovat za dostačující, by přistoupila ještě

---

<sup>57</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25.10.2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, Nález Ústavního soudu ze dne 30.7.2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11.

<sup>58</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 67.

<sup>59</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.6.2009, sp. zn. 5 As 46/2008.

podmínka, že spácháním přestupku nezpůsobil pachatel závažnou škodu, případně že škodlivému následku přestupku dobrovolně zamezil anebo jej napravil, nebo dobrovolně nahradil škodu přestupkem způsobenou. Upustit od uložení sankce by dále nebylo možné u zvláště závažného přestupku (blíže k této navrhované kategorii přestupku viz část práce pojednávající o pokutě).

### 3. Jednotlivé druhy sankcí podle přestupkového zákona

#### 3.1 Napomenutí

Napomenutí je jedinou sankcí, která není v přestupkovém zákoně blíže specifikována, výslovně upravena je pouze nemožnost uložení této sankce společně s pokutou (§ 11 odst. 2 přestupkového zákona) a možnost uložení napomenutí v příkazním řízení (§ 87 odst. 1 přestupkového zákona). Smyslem sankce napomenutí je výchovně působit na pachatele, morálně odsoudit jeho jednání, upozornit jej na skutečnost, že jeho jednání je protiprávní a tedy společensky nežádoucí.<sup>60</sup> S účelem sankce napomenutí koresponduje navrhované ustanovení VZPZ, které stanoví, že při ukládání napomenutí poukáže správní orgán na protiprávnost spáchaného jednání a pachateli přestupku jej vytkne. Napomenutí je sankcí, která má pro pachatele nejméně tíživé dopady a lze ji tak v současném systému sankcí považovat za sankci nejmírnější.

Takto mírná sankce mající pouze morální charakter by měla být ukládána pouze takovému pachateli, u nějž se lze vzhledem k jeho osobnosti domnívat, že napomenutí bude způsobilé působit na něj v tom smyslu, že pro něj bude představovat ponaučení a odradí jej od dalšího případného páchaní přestupků. Lze totiž předpokládat, že nikoliv u každého pachatele bude tato sankce způsobilá dosáhnout zamýšleného účinku. Vzhledem ke skutečnosti, že sankce napomenutí fakticky nezakládá žádnou sekundární povinnost pro pachatele (pachatel má pouze povinnost sankci napomenutí strpět)<sup>61</sup>, přichází navíc v úvahu jen u těch nejméně závažných deliktů, u nichž není z hlediska efektivnosti sankce potřeba působit jiný postih.

Při ukládání této sankce je tedy nutné důkladně zvážit, zda vzhledem k osobě pachatele a závažnosti přestupku není nutné uložit sankci přísnější. Z hlediska osoby pachatele se uložení napomenutí jeví jako vhodné např. u mladistvých pachatelů nebo u osob, které dosud nebyly pro protiprávní jednání postiženy. Ve vztahu k charakteru a závažnosti protiprávního jednání lze potom uložení této sankce považovat za dostatečné např. v případech drobnějších přestupků administrativního charakteru, kdy si pachatel sám nebyl vědom protiprávnosti svého jednání, ať už pro neznalost zákona či jeho

---

<sup>60</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 66.

<sup>61</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 70.



chybný výklad, nebo pro prosté opomenutí nějaké povinnosti.<sup>62</sup> Ačkoliv napomenutí by dle VZPZ mělo být v systému sankcí zachováno, význam takto mírné sankce je diskutabilní zejména s ohledem na možnost dosažení shodného či obdobného efektu použitím jiných institutů (např. upuštění od uložení sankce).<sup>63</sup>

Sankci napomenutí je třeba odlišovat od institutu domluvy. Vyřízení přestupku formou domluvy přichází v úvahu v zásadě v obdobných případech, jako je tomu u napomenutí. Půjde tedy o protiprávní jednání méně závažná, mající spíše bagatelní charakter. Podobně jako u napomenutí je podstatou domluvy výchovné působení na pachatele přestupku, který je upozorněn na protiprávnost svého jednání a je vyzván k upuštění od takového jednání pod pohrůzkou uložení sankce v případě opakování protiprávního jednání. Domluva tedy představuje neformální prostředek řešení protiprávního jednání nízké závažnosti, který je v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe.<sup>64</sup>

Domluva tedy není sankcí, což se projevuje mj. v jejím odlišném účelu. Hlavním účelem domluvy je obnovení právního stavu, který neohrožuje veřejný pořádek či jiné zájmy. Dále plní tento institut funkci preventivní, neboť pachatel by na základě domluvy měl být odrazen od opakování protiprávního jednání. Absentuje zde represivní funkce typická pro sankce.<sup>65</sup> Další oblastí, ve které se projevuje odlišný charakter domluvy, je otázka překážky věci rozhodnuté. Jelikož domluva není rozhodnutím, nezakládá překážku věci rozhodnuté. Není proto vyloučeno, aby předmětné jednání bylo následně řešeno ve standardním přestupkovém řízení a aby byla uložena sankce, ačkoliv takový postup je vzhledem k požadavku dodržování zásady legitimního očekávání pachatele v zásadě nežádoucí. Takový postup by měl být spíše výjimečný, např. „pokud se objeví nové skutečnosti svědčící pro vyšší závažnost jednání nebo pokud bude dostatečně vysvětlena potřeba či nutnost daný skutek standardně

---

<sup>62</sup> Potměšil, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. Správní právo. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 124.

<sup>63</sup> Ondračková, V. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. Správní právo. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 10.

<sup>64</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 458.

<sup>65</sup> Ministerstvo vnitra. Stanovisko odboru bezpečnostní politiky č. 76 k možnosti řešení přestupků domluvou včetně přestupků spáchaných mezi osobami blízkými. Praha, 2013. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28.4.2015].

projednat“.<sup>66</sup> Užití domluvy, která je sice v přestupkovém zákoně zmíněna<sup>67</sup>, ale není zákonem nijak blíže upravena, je na správním uvážení orgánu řešícího přestupek.

### 3.2 Pokuta

Pokuta je majetkovou sankcí spojenou se zásahem do vlastnické sféry pachatele přestupku, v důsledku uložení této sankce dochází ke zmenšení pachatelova majetku. Pokuta tak představuje v zásadě přípustný zásah do vlastnického práva jedince.<sup>68</sup> Jedná se o sankci pro správní trestání typickou, převažující a široce uplatnitelnou. Výše pokuty, kterou je možno uložit, je zpravidla stanovena rozmezím určeným horní, případně i spodní hranicí sazby pokuty. Výměra pokuty v konkrétním případě je stanovována určením peněžitě částky, kterou je pachatel povinen zaplatit.

Horní hranice sazby pokuty je obecně stanovena v § 13 odst. 1 přestupkového zákona a její výše činí 1000 Kč. Tato obecná horní hranice sazby pokuty se uplatní pouze v případě, nestanoví-li zvláštní část přestupkového zákona nebo zvláštní zákon horní hranici sazby pokuty vyšší. Toto obecné ustanovení o horní hranici sazby pokuty se v praxi neuplatní příliš často, jelikož v naprosté většině případů obsahují zákony u jednotlivých přestupků zároveň i speciální vymezení horní hranice sazby pokuty. Toto obecné ustanovení je tak možno považovat za „určitou pojistku pro případ, že by zákonodárce opomněl výši pokuty stanovit“.<sup>69</sup> Jednotlivé horní hranice sazeb pokut jsou přitom v některých případech výrazně vyšší, než obecná horní hranice podle přestupkového zákona. Zatímco nejvyšší horní hranice sazby pokuty za některé přestupky vymezené ve zvláštní části přestupkového zákona je stanovena ve výši 50 000 Kč, zvláštní zákony často obsahují horní hranice ještě podstatně vyšší, a to až v řádu desítek milionů Kč.

Sankční ustanovení zvláštní části přestupkového zákona i zvláštních zákonů se často omezují pouze na zakotvení horní hranice sazby pokuty, aniž by byla zároveň stanovena hranice spodní, přičemž ani obecné ustanovení o spodní hranici sazby pokuty

---

<sup>66</sup> Bohadlo, D. Potěšil, J. Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 49 a násl.

<sup>67</sup> Viz § 84 odst. 1 přestupkového zákona – zde je skutečnost, že „nestačí domluva“ zakotvena jako jedna z podmínek pro projednání přestupku v blokovém řízení.

<sup>68</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13.8.2002, sp.zn. Pl. ÚS 3/02.

<sup>69</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 82.

v současném přestupkovém zákoně není obsaženo.<sup>70</sup> V takových případech je rozmezí pokuty zespondu ohraničeno částkou 0 Kč. Stanoví-li zákon u konkrétního přestupku spodní i horní hranici sazby pokuty, potom je při ukládání pokuty nutné volit částku spadající do takto vymezeného rozpětí. Zákon může stanovit, za jakých podmínek lze uložit pokutu ve výměře nižší, než je stanovená spodní hranice sazby pokuty.<sup>71</sup> Pokud taková možnost v příslušném sankčním ustanovení není zakotvena, správní orgán nemůže uložit pokutu pod stanovenou spodní hranicí.<sup>72</sup> Změnu současného stavu by přineslo zakotvení institutu mimořádného snížení výměry pokuty, se kterým je počítáno ve VZPZ. Při použití tohoto institutu v navrhované podobě by za splnění určitých podmínek mohla být výměra pokuty snížena až na jednu pětinu zákonem stanovené spodní hranice sazby pokuty.

Hranice sazby pokuty bývají zpravidla určeny konkrétní peněžitou částkou (např. 5 000 Kč). Přípustné je i odlišné stanovení sazby pokuty, které ovšem musí být v souladu s principem nulla poena sine lege a musí proto splňovat požadavky na určitost sankcí. Z tohoto důvodu je nutné stanovit jednoznačný způsob určení této hodnoty. Zákonodárce v těchto případech pro stanovení rozhodné částky užívá zpravidla násobek či procentuální část z jiné částky.<sup>73</sup> Takový způsob výpočtu se může jevit jako vhodný zejména v případech stanovení sazeb pokuty za protiprávní jednání, jejichž typová závažnost se odvíjí od určité hodnoty, jejíž výše může být v jednotlivých konkrétních případech značně odlišná. Podobně může být tato metoda regulace uplatněna tam, kde je vhodné stanovit sazbu pokuty s ohledem na určitou částku, jejíž výše se v průběhu času často mění (a je např. stanovována podzákonými právními předpisy) a kde by v důsledku toho bylo náležité přizpůsobování konkrétně určené sazby pokuty příliš náročné a představovalo by nutnost častých novelizací. Ačkoliv tedy lze ve výše uvedených případech považovat tento alternativní způsob stanovení sazby pokuty za přínosný, využívá zákonodárce této možnosti jen velmi omezeně a spíše nahodile. Mates v této souvislosti upozorňuje, že není zřejmé, „proč byla taková varianta zvolena

---

<sup>70</sup> Ve VZPZ je navrhováno stanovit obecnou spodní hranici sazby pokuty ve výši 100 Kč.

<sup>71</sup> Např. § 30 odst. 2 přestupkového zákona.

<sup>72</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.6.2009, sp. zn. 5 As 46/2008.

<sup>73</sup> Příkladem takto určených sazeb pokut jsou pokuty stanovené za některé přestupky podle zákona o lihu (§ 17 odst. 3 písm. e) zákona č. 61/1997 Sb.), kde jsou pokuty určovány násobkem sazby spotřební daně stanovené pro luh, či pokuty za některé přestupky podle devizového zákona (§27 odst. 2 písm. c) zákona č. 219/1995 Sb.), kde horní hranice sazby pokuty je určena procentuální výměrou z částky povinného depozita za každý den neplnění povinnosti.

právě v tom kterém případě, co odůvodňuje tuto odlišnost a jaký motiv k tomu zákonodárce vedl“.<sup>74</sup>

Pokuta je jedinou sankcí, kterou lze uložit ve všech typech řízení o přestupku, tedy nejen ve standardním nezkráceném řízení, ale také v obou formách zkráceného řízení – v blokovém a příkazním (mandátním) řízení. V blokovém řízení představuje pokuta sankci výlučnou, v příkazním řízení je možné uložit pokutu nebo napomenutí.

Přestupkový zákon stanoví obecnou horní hranici sazby pokuty, kterou je možno uložit v blokovém řízení, ve výši 1000 Kč (§ 13 odst. 2 přestupkového zákona). Podobně jako u horní hranice sazby pokuty v nezkráceném řízení se jedná o úpravu obecnou, která se uplatní pouze v případě, že u konkrétního přestupku ve zvláštní části přestupkového zákona či ve zvláštním zákoně není stanovena hranice vyšší. Pokud přitom zvláštní část přestupkového zákona či zvláštní zákon stanoví určitou hranici jen pro vybrané přestupky, neznamená to nemožnost projednat ostatní přestupky v blokovém řízení (ledaže by to zákon výslovně zakazoval), znamená to u těchto ostatních přestupků pouze nutnost uložit pokutu pouze do výše dle obecného ustanovení přestupkového zákona.<sup>75</sup>

Pro příkazní řízení se uplatní obecná horní hranice sazby pokuty ve výši 4000 Kč. Na rozdíl od blokového řízení, pro které přestupkový zákon výslovně počítá s možností stanovit zvláštním ustanovením vyšší horní hranici sazby pokuty, pro příkazní řízení tato možnost výslovně stanovena není (§ 13 odst. 2 přestupkového zákona). Tato odlišná dikce může vyvolávat dojem rozdílného režimu stanovení horní hranice pokuty v těchto dvou formách zkráceného řízení. Na této diferenci založený výklad by vedl k závěru, že na rozdíl od blokového řízení nelze pro příkazní řízení ve zvláštním zákoně stanovit vyšší horní hranici sazby pokuty. Některé zvláštní zákony ovšem vyšší horní hranici zakotvují, a tak je i v těchto případech nutné přednostně použít speciální úpravu obsaženou ve zvláštním zákoně.<sup>76</sup> Za účelem zvýšení právní jistoty, jakož i z důvodu zamezení případným nejasnostem při aplikaci předmětných právních předpisů, by bylo vhodné, kdyby výše zmíněná disproporčnost právní úpravy

---

<sup>74</sup> Mates, P. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestněprávní revue*, 2010, roč. 9, č. 7. s. 210.

<sup>75</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2009, sp. zn. 5 As 16/2008.

<sup>76</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 84; Mates označuje takové odlišné stanovení horní hranice sazby pokuty v některých zákonech za „drobnější odchylku“. Mates, P. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestněprávní revue*. 2010, roč. 9, č. 7, s. 210.

nejvyšší přípustné horní hranice sazby pokuty v blokovém a v příkazním řízení byla odstraněna výslovným zakotvením možnosti zvýšení horní hranice sazby pokuty zvláštním ustanovením pro oba druhy zkráceného přípravného řízení.

Předmětem kritiky v souvislosti se sankcí pokuty je zejména výše horních hranic sazeb pokuty. Tyto hranice se zdají být v mnoha případech nepřiměřeně vysoké, přičemž lze vysledovat obecnou tendenci k jejich dalšímu zvyšování.<sup>77</sup> Takové zostřování sankcí je přitom považováno za bezkoncepční, nahodilé a ničím neodůvodněné. V případě vysoce nastavených horních hranic sazeb pokut navíc dochází pouze k ojedinělému ukládání pokut v maximální možné výši, což má negativní vliv na odstrašující působení takové sankce, neboť „hrozba nikdy nebo jen zřídka kdy uplatněné sankce nejenže neodradí od protizákonného jednání, ale naopak přesvědčí přestupníky zákona, že nerespektovat zákon se vyplatí“.<sup>78</sup>

Nelze přitom očekávat, že by samotné zvyšování sazeb pokut vedlo k vyšší míře dodržování právních předpisů. Důležitější než výše pokuty je spíše otázka, zda k uložení sankce dochází při každém zjištění porušení zákona a zda jsou uložené pokuty efektivně vymáhány. Větší důraz než na zvyšování horních hranic sazeb pokut by tak měl být kladen spíše na zajištění efektivního fungování aparátu, který zajistí vymožení sankce, byť i v mnohem menší výši.<sup>79</sup>

Další problematickou skutečností je, že výše pokut není důsledně stanovována tak, aby odrážela typovou závažnost přestupku.<sup>80</sup> Navíc nedochází ani k dostatečné koordinaci výše horních hranic pokut u obdobně závažných přestupků. V případě některých přestupků, které mají stejný či velmi obdobný individuální objekt, jsou horní hranice sazeb pokut stanoveny odlišně, což je zřejmě v rozporu s požadavkem stanovení těchto sazeb s ohledem na intenzitu chráněného zájmu.<sup>81</sup>

Na řádném a koncepčním stanovování výše horních hranic sazeb pokut s ohledem na typovou závažnost přestupku by bylo nutno trvat tím spíše, pokud by byl do právní úpravy přestupků převzat návrh na zavedení kategorie zvláště závažného přestupku, jak je vymezen ve VZPZ. Horní hranice sazby pokuty by měla být užita jako

---

<sup>77</sup> Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 82.

<sup>78</sup> Zářecký, P. *K problematice správního trestání*. *Správní právo*. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 55.

<sup>79</sup> Mates, P., Šemík, K. *Reforma správního trestání*. *Právní rozhledy*. 2012, roč. 20, č. 23-24, s. 843.

<sup>80</sup> Prášková, H. *Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního*. *Správní právo*. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 85.

<sup>81</sup> Mates, P. *K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků*. *Trestněprávní revue*, 2010, roč. 9, č. 7, s. 210.

jediné rozhodné kritérium pro vymezení této nové kategorie přestupku (vedle případů, kdy zákon sám přímo tuto kvalifikaci výslovně stanoví). Zvláště závažným přestupkem by se tak rozuměl přestupek, za který zákon stanoví pokutu v mezích sazby, jejíž horní hranice je alespoň 500 000 Kč. Rozlišování zvláště závažného přestupku by dle návrhu mělo mít v oblasti sankcionování přestupků řadu dopadů – u zvláště závažných přestupků by nebylo možno upustit od uložení sankce ani uložit samostatně sankci napomenutí, při ukládání sankcí při souběhu přestupků by bylo za určitých okolností možno zvýšit horní hranici sazby pokuty.

### **3.3 Zákaz činnosti**

Zákaz činnosti je sankcí omezující povahy, jejímž smyslem je zejména zabránit pachateli v dalším protiprávním jednání tím, že bude po určitou dobu vyřazen z možnosti určitou činnost vykonávat. Sankce zákazu činnosti tak plní převážně funkci ochrannou, která se realizuje tím, že je pachateli po určitou dobu zakázán výkon činnosti, která mu spáchání přestupku umožnila či usnadnila a jejíž výkon by v budoucnu mohl být pachatelem opětovně zneužit k páčání přestupků. Hlavní účinek sankce zákazu činnosti tak spočívá v omezení možnosti dalšího páčání stejných nebo podobných přestupků tímž pachatelem.<sup>82</sup>

Zákaz činnosti představuje často poměrně závažný zásah do práv pachatele, neboť je mu po určitou dobu zakázána realizace konkrétních subjektivních práv, čímž dochází k omezení pachatelovy svobody.<sup>83</sup> Zákazem výkonu určité činnosti může být zasaženo právo na výkon povolání či právo podnikat. Přímo budou tato práva zasažena v případě, je-li pachateli zakázána činnost, která je předmětem jeho povolání či podnikání. V těchto případech, kdy je zakázaná činnost pro pachatele zdrojem příjmu, představuje tato sankce zprostředkovaně také zásah do jeho majetkové sféry.

Citelnost sankce zákazu činnosti může být dále zvýšena tím, že zákaz činnosti může bránit i ve výkonu dalších činností, na něž vyslovený zákaz bezprostředně nedopadá, které však není možné provádět bez výkonu zakázané činnosti. Nepřímo pak může dojít opět k zásahu do práva na výkon povolání či práva podnikat, ale také k omezení pachatele v řadě jeho běžných aktivit. Typickým příkladem zákazu činnosti,

---

<sup>82</sup> Vanduchová, M. Zákaz činnosti v československém trestním právu. AUC-I. 1989, roč. 35, č. 2, s. 13.

<sup>83</sup> Vanduchová, M. Zákaz činnosti v československém trestním právu. AUC-I. 1989, roč. 35, č. 2, s. 13.

který může mít dopady v mnoha oblastech života pachatele, je zákaz řízení motorových vozidel.<sup>84</sup>

Z důvodu poměrně závažných následků, které sankce zákazu činnosti pro pachatele může představovat, je nezbytné, aby možnost uložení této sankce byla omezena pouze na případy splňující zákonem stanovené specifické podmínky (§ 14 odst. 1 přestupkového zákona). Základním omezením je možnost uložit zákaz činnosti pouze za přestupky, u nichž to zákon výslovně dovoluje. Přestupkový zákon dále omezuje okruh činností, které lze zakázat, a dále i dobu, na kterou je možné tuto sankci uložit.

Zákaz činnosti může být uložen pouze ve vztahu k určitým typům činností. Prvním okruhem činností, které mohou být předmětem zákazu, jsou činnosti vykonávané pachatelem v pracovním nebo jiném obdobném poměru v době spáchání přestupku. Druhou skupinu potom představují činnosti, k nimž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu. Danou činnost je možno zakázat i v případě, že pachatel vyžadované povolení nemá, přičemž důsledkem zákazu činnosti je pak nemožnost v průběhu trvání této sankce příslušné povolení či souhlas státního orgánu získat.<sup>85</sup> Možnost uložení zákazu činnosti je tak omezena především na kvalifikované činnosti, které vyžadují určitý stupeň morální či odborné způsobilosti, a to zpravidla z důvodu vyššího rizika, které výkon těchto činností pro společnost představuje.<sup>86</sup>

Vzhledem k výše uvedenému omezení tak zákaz činnosti nelze vyslovit ve vztahu k činnostem, jež je pachatel oprávněn vykonávat na základě zákona (činnost, která není zakázána, je dovolena) nebo na základě registrace u příslušného orgánu (nejedná-li se zároveň o činnost vykonávanou v pracovním nebo jiném obdobném poměru).<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22.7.2004, sp. zn. 11 Tdo 594/2004.

<sup>85</sup> Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 48. Dle trestněprávní judikatury tak nelze v průběhu trvání zákazu řízení motorových vozidel absolvovat výcvik v autoškole – viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22.7.2004, sp. zn. 11 Tdo 594/2004.

<sup>86</sup> Bohadlo, D. Potěšil, J. Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 51.

<sup>87</sup> Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 48. Judikatura v oblasti obdobně koncipovaného trestu zákazu činnosti tak např. dovodila, že cyklistovi, který se dopouští protiprávního jednání jako cyklista, nelze uložit zákaz činnosti spočívající v zákazu jízdy na jízdním kole. Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.1.2010, sp. zn. 4 Tz 106/2009.

Další podmínkou pro přípustnost uložení zákazu činnosti je spáchání přestupku právě tou činností, která má být zakázána, nebo v souvislosti s takovou činností. Musí tedy existovat přímá, bezprostřední souvislost mezi přestupkem a činností, která má být předmětem zákazu. Tato podmínka vyplývá z hlavního účelu sankce zákazu činnosti, kterým je zabránění ve výkonu činnosti, jejímž výkonem či v souvislosti s níž se pachatel dopustil protiprávního jednání. Nejčastěji se tedy bude jednat o případ, kdy byl přestupek spáchán přímo při výkonu činnosti, která má být zakázána. V jiných případech ovšem postačí, bude-li souvislost mezi činností a spáchaným přestupkem dána tím, že činnost poskytla pachateli příležitost ke spáchání přestupku nebo spáchání přestupku umožnila či usnadnila.

Činnost, jež je předmětem zákazu, musí být v rozhodnutí o uložení této sankce důkladně specifikována. Vymezení druhu a rozsahu zakázané činnosti musí být natolik přesné a jednoznačné, aby nebylo pochyb o tom, kterou činnost pachatel vykonávat může a kterou nikoliv.<sup>88</sup> Příliš úzké vymezení by totiž neposkytovalo dostatečnou ochranu společnosti před opakováním protiprávní činnosti ze strany pachatele, naopak při příliš širokém vymezení by mohlo dojít k bezdůvodnému omezování pracovního, společenského a jiného uplatnění pachatele.<sup>89</sup> Dostatečně přesné vymezení má význam také z hlediska možných trestněprávních důsledků v případě nedodržení zákazu, neboť takové jednání může být kvalifikováno jako trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“).

Zákaz činnosti je sankcí, jejíž výkon probíhá po určitou omezenou dobu stanovenou v rozhodnutí o uložení této sankce. Doba, na kterou lze zákaz činnosti uložit, je stanovena u jednotlivých přestupků ve zvláštní části přestupkového zákona nebo ve zvláštních zákonech. Přestupkový zákon zakotvuje nejvyšší přípustnou délku zákazu činnosti ve výši dvou let, nicméně nelze vyloučit uložení této sankce na delší dobu, pokud tak stanoví zvláštní zákon.<sup>90</sup>

Výkon zákazu činnosti začíná právní mocí rozhodnutí, kterým je sankce uložena. Významným korektivem tohoto pravidla je ustanovení § 14 odst. 2

---

<sup>88</sup> Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 48.

<sup>89</sup> Šámal, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 934.

<sup>90</sup> Bohadlo, D. Potěšil, J. Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 51.



přestupkového zákona, které správnímu orgánu přikazuje započítat do doby zákazu činnosti dobu, po kterou pachatel již danou činnost nesměl vykonávat na základě opatření správního orgánu učiněného v souvislosti s projednávaným přestupkem. Typickým příkladem takového opatření je zadržení řidičského průkazu pachateli dopravního přestupku. Pachateli je v takovém případě fakticky znemožněno vykonávat předmětnou činnost již před právní mocí rozhodnutí, a pokud by nedocházelo k zápočtu této doby, byla by faktická délka trvání zákazu činnosti neodůvodněně zvyšována. Pachatelé, jimž by nebylo zabráněno ve výkonu činnosti ještě před právní mocí rozhodnutí, by navíc byli zvýhodněni oproti pachatelům, u kterých takové opatření učiněno bylo. Institut zápočtu tedy v podstatě představuje kompenzaci újmy, která vznikla pachateli tím, že předmětnou činnost nesměl vykonávat ještě před tím, než mu začala běžet řádná doba, na kterou je mu stanovena sankce zákazu činnosti.<sup>91</sup>

Oproti výše zmíněnému zápočtu doby, kterým dochází pouze k faktickému posunu počátku výkonu zákazu činnosti, zakotvuje ustanovení § 14 odst. 3 přestupkového zákona možnost reálného zkrácení doby, po kterou je pachatel přestupku omezen zákazem činnosti. Toto ustanovení umožňuje na základě návrhu pachatele upustit od výkonu zbytku zákazu činnosti, a to po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce. Podmínkou pro takové zkrácení doby výkonu sankce zákazu činnosti je, že pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný. Institut upuštění od výkonu zbytku zákazu činnosti je tak určen pro případy, kdy tato sankce splnila svůj účel již po kratší době, než na jakou byla původně uložena, a její další výkon by byl nadbytečný.

Je ovšem diskutabilní, zda správní orgány při rozhodování o upuštění od výkonu zbytku zákazu činnosti skutečně náležitě posuzují, zda došlo k naplnění zákonné podmínky pro tento postup, tedy zda pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný. Není totiž zřejmé, na základě jakých kritérií má být posuzováno, zda byla tato obecně formulovaná podmínka splněna či nikoliv a správnímu orgánu je tak ponechán široký prostor pro správní uvážení. V praxi tak hrozí postup správních orgánů spočívající v automatickém povolování upuštění od výkonu

---

<sup>91</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.11.2014, sp. zn. 9 As 55/2014.

zbytku zákazu činnosti bez bližšího zjišťování, zda sankce ve zkrácené délce již splnila svůj účel.<sup>92</sup>

### 3.4 Propadnutí věci

Propadnutí věci je vedle pokuty další sankcí, která představuje přímý zásah do majetkové sféry pachatele. Jedná se o majetkovou sankci mající povahu veřejnoprávní povinnosti strpět ztrátu vlastnictví a jeho převod na stát.<sup>93</sup> Tato sankce tedy spočívá v odnětí věci pachateli a převodu vlastnického práva k věci na stát, který se stává jejím novým vlastníkem. Stejně jako u pokuty jde o obecně přípustný zásah do ústavně zaručeného vlastnického práva.

Propadnutí věci lze obecně uložit za kterýkoliv přestupek, možnost uložení této sankce tak není vázána na výslovné stanovení možnosti uložení u jednotlivých přestupků, jako je tomu u zákazu činnosti a zákazu pobytu. Nicméně podobně jako u zákazu činnosti či zákazu pobytu je uložení sankce propadnutí věci možné pouze za splnění specifických podmínek.

První podmínkou je, že věc, jejíž propadnutí má být vysloveno, náleží pachateli (§ 15 odst. 1 přestupkového zákona). Přestupkový zákon nestanoví, co je nutno považovat za věc náležející pachateli. Určitým vodítkem k výkladu tohoto ustanovení může být úprava trestu propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty podle trestního zákoníku, kde je rovněž možnost uložení tohoto trestu omezena na věc (nebo jinou majetkovou hodnotu) náležející pachateli.<sup>94</sup> Trestní zákoník stanoví, že „věc nebo jiná majetková hodnota náleží pachateli, jestliže ji v době rozhodnutí o ní vlastní, je součástí jeho majetku nebo s ní fakticky jako vlastník nebo majitel nakládá, aniž je oprávněný vlastník, majitel nebo držitel takové věci nebo jiné majetkové hodnoty znám“.<sup>95</sup> Pojem věci náležející pachateli je tak zřejmě třeba chápat širěji a neomezovat výklad pouze na věci, které má pachatel v řádném vlastnictví.

Kumulativně s výše uvedenou podmínkou musí být splněna jedna z následujících podmínek: věc byla ke spáchání přestupku užita nebo určena anebo byla věc přestupkem získána či byla nabyta za věc přestupkem získanou (§ 15 odst. 1

---

<sup>92</sup> Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 51-52.

<sup>93</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30.7.2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11.

<sup>94</sup> Srov. § 70 odst. 2 trestního zákoníku.

<sup>95</sup> § 135 trestního zákoníku.

přestupkového zákona). Propadnutí tedy může být vysloveno pouze u věci, která má se spáchaným přestupkem určitou souvislost – buď byla (či měla být) prostředkem ke spáchání protiprávního jednání, nebo bylo její nabytí výsledkem protiprávního jednání. V těchto alternativně stanovených podmínkách se odráží převažující účel této sankce. V případě věci, která byla ke spáchání přestupku užitá nebo určena, je hlavním smyslem preventivní působení spočívající v zamezení dalšího páchaní protiprávního jednání za užití takové věci, resp. ve ztížení podmínek k takovému jednání. Účelem propadnutí věci přestupkem získané či nabyté za věc přestupkem získanou je odebrání prospěchu, který pachatel z přestupku neoprávněně získal.<sup>96</sup>

Významným omezením při ukládání této sankce je ustanovení zakazující její uložení v případě nápadného nepoměru hodnoty věci k povaze přestupku (§ 15 odst. 2 přestupkového zákona). Zákon přitom nestanoví žádnou absolutní hodnotu, při jejímž překročení by propadnutí věci již nebylo možné uložit. Správní orgán rozhodující o uložení této sankce tak vždy musí porovnávat hodnotu věci s povahou spáchaného přestupku.

V případě věcí přestupkem získaných nebo nabytých za věc přestupkem získanou zřejmě nebude toto posouzení činit obtíže, neboť hodnota uvedené věci bude zpravidla v přímé souvislosti s výší neoprávněného užítku z přestupku. Obtížnější posuzování tak může nastat u věcí užitých či určených ke spáchání přestupku. Problematická je zejména skutečnost, že ke spáchání totožného přestupku (při stejně intenzivním narušení zájmu chráněného zákonem) může být užitá široká škála věcí majících velmi odlišnou hodnotu. Při restriktivním výkladu tohoto ustanovení hrozí, že pachatel užívající ke spáchání přestupku dražších prostředků bude tak zvýhodněn oproti pachateli užívající prostředky nižší hodnoty.<sup>97</sup>

Za přínosnou změnu by v tomto ohledu bylo možno považovat ustanovení navrhované ve VZPZ, které stanoví výjimku z nemožnosti uložit propadnutí věci, která je v nápadném nepoměru k povaze přestupku, a to pro případ, vyžaduje-li to bezpečnost osob anebo majetku, nebo jiný obdobný obecný zájem. Toto ustanovení by tedy umožnilo vyslovit propadnutí věci i v případech, kdy hodnota věci je sice natolik

---

<sup>96</sup> Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 50.

<sup>97</sup> Bohadlo, D. Potěšil, J. Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 53.

vysoká, že se jeví být v nepoměru k povaze přestupku, propadnutí by ovšem v těchto případech bylo odůvodněno zájmem na ochraně základních hodnot ve společnosti. Byl by tak umožněn efektivnější postih pachatelů užívajících k porušování zákona nákladnější prostředky, ve vztahu k nimž současná právní úprava nedovoluje uložit sankci propadnutí věci. To je zajisté žádoucí, neboť nutnost uložení této sankce je potřeba zvažovat ve vztahu k intenzitě porušení zájmu chráněného zákonem, nikoliv k hodnotě užití věci.<sup>98</sup>

### 3.5 Zákaz pobytu

S účinností od 15. ledna 2013 byl výčet druhů sankcí rozšířen o sankci zákazu pobytu. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 494/2012 Sb., kterým byl zákaz pobytu inkorporován do přestupkového zákona, byl důvodem zavedení nové sankce dosavadní nedostatečný rozsah sankcí a snaha o posílení obecné vymahatelnosti práva.<sup>99</sup> Sankce zákazu pobytu byla zamýšlena konkrétně jako postih protiprávního jednání narušujícího veřejný pořádek a dobré mravy, jako je např. provozování prostituce, konzumace alkoholu na zakázaných prostranstvích či opakované drobné majetkové delikty. Právě u těchto a obdobných jednání byl spatřován dosavadní rozsah sankcí jako nedostatečný pro nemožnost uložení sankce zákazu činnosti a propadnutí věci, neefektivnost sankce napomenutí a nevymahatelnost pokut u nemajetných pachatelů. Účelem sankce zákazu pobytu je zamezit opakovanému páčání drobné přestupkové činnosti páchané týměž pachatelem na jednom místě (v konkrétní obci nebo její části). Inspirací pro zavedení této sankce byl trestní zákoník, který zakotvuje velice obdobně vymezený trest zákazu pobytu.<sup>100</sup>

Sankce zákazu pobytu spočívá v zákazu zdržovat se v určitém místě či obvodu obce, se kterým bezprostředně souvisí protiprávní činnost pachatele. V zákazu pobytu lze spatřovat zásah do základních práv a svobod člověka, jmenovitě do svobody pohybu a pobytu garantovaných v čl. 14 LZPS, a proto i zde zákonodárce poměrně detailně vymezil předpoklady pro uložení této sankce. Zákaz pobytu lze uložit pouze za přestupky, u nichž to přestupkový či zvláštní zákon výslovně připouští. Zároveň musí

---

<sup>98</sup> Potměšil, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. Správní právo. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 124.

<sup>99</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 494/2012 Sb., změna zákona o přestupcích, trestního zákona a některých dalších zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28.4.2015].

<sup>100</sup> § 75 trestního zákoníku.

být kumulativně splněny následující podmínky – přestupek byl spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku, pachatel byl v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce, a uložení takové sankce je nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce (§ 15a odst. 1 přestupkového zákona).

Sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt. Maximální přípustná délka zákazu pobytu jsou tři měsíce. Zmírnění tvrdosti této sankční úpravy je dále umožněno institutem upuštění od výkonu zbytku sankce po vykonání její poloviny, podobně jako je tomu u zákazu činnosti. Sankci zákazu pobytu nelze uložit mladistvým.

Zavedení sankce zákazu pobytu bylo široce kritizováno a byla zpochybňována ústavní konformnost takovéto sankce, zejména její soulad s čl. 4 odst. 4 LZPS ve spojení s čl. 14 odst. 1 a odst. 3 LZPS. Takový zásah do základní svobody se může jevit jako nepřiměřený spáchanému protiprávnímu jednání, které je v zásadě bagatelního charakteru. Kritika směřovala také vůči vymezení podmínek pro uložení této sankce za použití neurčitých právních pojmů (místní záležitosti veřejného pořádku, významné porušení, obdobné jednání a další), s čímž se pojí riziko odlišného výkladu jednotlivými správními orgány a z toho plynoucí nejednotná správní praxe.<sup>101</sup> Diskutovanou otázkou je i poměrně nízká maximální délka zákazu pobytu, která činí 3 měsíce, navíc s možností upuštění od výkonu zbytku sankce po vykonání poloviny doby, na niž byl zákaz pobytu uložen. Na jednu stranu by vyšší maximální sazby ještě zostřily kritiku nepřiměřenosti této sankce, na druhou stranu lze pochybovat o tom, zda sankce takto krátkého trvání vůbec může plnit svůj účel, na což upozorňuje Potměšil slovy, že „v porovnání k výsledku přestupkového řízení se úsilí vynaložené na splnění všech požadavků zákona snad ani nevyplatí.“<sup>102</sup>

Nakonec se nabízí také otázka samotného smyslu této sankce. Vzhledem k charakteru zákazu pobytu lze totiž pochybovat, zda tato sankce může efektivně působit na pachatele ve smyslu zabránění páchaní protiprávní činnosti jako takové. Existuje totiž nemalé riziko, že pokud bude pachateli uložen zákaz pobytu na určitém území,

---

<sup>101</sup> Veřejný ochránce práv. Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv za druhé čtvrtletí roku 2012 [online]. 2012 [cit. 28.4.2015].

<sup>102</sup> Potměšil, J. Sankce zákazu pobytu [online]. 2013 [cit. 28.4.2015].

přemístí se po dobu zákazu do jiného místa, kde bude s pácháním protiprávní činnosti pokračovat. Hrozí tedy, že jediným efektem zákazu pobytu bude přesouvání pachatelů z jednoho místa na jiné.<sup>103</sup>

Z výše uvedených důvodů by měl zákonodárce důsledně zvážit, zda sankci zákazu pobytu v systému sankcí ukládaných za přestupky v budoucí právní úpravě zachovat, či nikoliv. Ve VZPZ se s touto sankcí prozatím nepočítá, což je odůvodňováno vysokou pravděpodobností, že sankce zákazu pobytu bude posuzována Ústavním soudem. Pokud by ovšem nebyla tato sankce shledána v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, byla by dle VZPZ v systému sankcí zachována.

---

<sup>103</sup> Potměšil, J. Sankce zákazu pobytu [online]. 2013 [cit. 28.4.2015].

## 4. Druh a výměra sankce

### 4.1 Správní uvážení v rozhodování správních orgánů

Zákonná úprava, která připouští uložit za tentýž přestupek více druhů sankcí a u druhů vyžadujících určení výše sazby (u pokuty, zákazu činnosti a zákazu pobytu) stanoví pouze rozpětí sankční sazby, dává správnímu orgánu, který o uložení sankce rozhoduje, prostor pro stanovení konkrétní sankce v jednotlivých případech. Správní orgán tedy nejprve musí rozhodnout o druhu sankce, kterou za daný přestupek uloží, a dále u těch druhů sankcí, kde to jejich povaha připouští, také o jejich konkrétní výměře.

Zákonodárce tak správnímu orgánu poskytuje určitou míru volnosti při rozhodování o ukládané sankci a umožňuje tím správnímu orgánu uložit za typově shodná protiprávní jednání v jednotlivých případech odlišné sankce. Účelem takovéto úpravy je respektování zásady individualizace trestu. Tato zásada se uplatní nejen pro tresty ukládané za trestné činy, nýbrž i pro sankce ukládané za přestupky. Zásada individualizace trestu umožňuje při rozhodování o sankci zohlednit specifika každého jednotlivého případu protiprávního jednání. Důsledkem uplatnění této zásady je, že „druh, kombinace a intenzita sankcí musí být v konkrétním případě stanoveny tak, aby odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem případu“.<sup>104</sup>

Správní orgán při ukládání sankce musí volit z více možných řešení, která mu zákon dovoluje. Rozhodnutí o uložení konkrétního druhu sankce a její výměry je výsledkem správního uvážení, jehož užití „připadá v úvahu vždy, když s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní následek, tj. dává-li zákonodárce správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více právní normou předvídaných řešení“.<sup>105</sup>

Z hlediska rozhodování o druhu sankce se správní uvážení uplatní zejména u těch přestupků, u nichž zákon výslovně umožňuje uložení více druhů sankcí. V takovém případě musí správní orgán rozhodnout, který z těchto druhů sankcí je z hlediska naplnění funkcí správního trestání v konkrétním případě nejvhodnější, případně zda je vhodné současně uložit více druhů sankcí. Rovněž v případě, kdy zákon u daného přestupku zakotvuje pouze jediný druh sankce (příčemž zpravidla se bude jednat o

<sup>104</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.4.2006, sp. zn. 5 As 20/2005.

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.8.2007, sp. zn. 3 Ads 14/2007.

pokutu), má správní orgán s ohledem na dříve zmíněné závěry o přípustnosti podpůrného užití obecného ustanovení o druzích sankcí zakotvených v § 11 přestupkového zákona možnost uložit i jinou sankci, konkrétně napomenutí a propadnutí věci.

Větší míra správního uvážení se zpravidla uplatní až při rozhodování o výměře sankce. Prostor pro správní uvážení ve vztahu k rozhodování o výměře sankce, zejména v případě pokuty, je pak úměrný zákonnému sankčnímu rozpětí, v rámci kterého může správní orgán volit konkrétní výši sankce. K otázce dopadů právní úpravy, která omezuje míru správního uvážení při rozhodování o výměře sankce stanovením úzkého sankčního rozpětí, se vyjádřil Ústavní soud při posuzování ústavnosti zakotvení spodní hranice sazby pokuty, když konstatoval, že omezení prostoru pro správní uvážení „má své pozitivní důsledky např. v tom, že do určité míry sjednocuje výši ukládaných trestů, případně omezuje prostor pro svévolné či korupcí ovlivněné jednání správních úřadů, přičemž toto se prima facie může jevit jako určitý prostředek ochrany před eventuelní diskriminací, na straně druhé však větší či menší měrou paušalizuje závažnost protiprávního jednání, což vede k omezení možnosti správního orgánu přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu, osobě delikventa a k jeho poměrům“.<sup>106</sup>

Za nevhodné je tak třeba považovat stanovení úzkého rozpětí zejména u těch přestupků, jejichž skutková podstata je vymezena způsobem umožňující podřadit pod ní jak bagatelní, tak vysoce závažná protiprávní jednání. V těchto případech je proto vhodnější stanovit spíše širší sankční rozpětí, aby byla umožněna realizace požadavku individualizace sankce. V ostatních případech se nicméně užší rozpětí jeví jako vhodnější řešení, neboť poskytuje adresátům právních norem větší míru právní jistoty ohledně výše sankce, která jim může být za protiprávní jednání uložena a také omezuje výše uvedená rizika spojená s příliš velkým prostorem pro správní uvážení.

## **4.2 Zákonná kritéria**

Správní orgán je při svém rozhodování omezen nikoliv pouze výčtem přípustných druhů sankcí a sankčním rozpětím, ale také dalšími zákonnými limity, v nichž se správní orgán při správním uvážení musí pohybovat. Na rozhodování o druhu a výměře sankce dopadá jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů zakotvená v

---

<sup>106</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13.8.2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.



§ 2 odst. 4 správního řádu, který správnímu orgánu přikazuje dbát mj. na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. K tomu Mates uvádí, že „tato zásada označovaná jako legitimní očekávání se uplatňuje zvláště právě tam, kde je správním orgánům dáno diskreční oprávnění, které svojí samotnou podstatou dává menší právní jistotu než situace jednoznačně právními předpisy určená. Je na správních orgánech, aby tuto jistotu adresátům veřejné správy v maximální míře zajistily.“<sup>107</sup>

V oblasti ukládání sankcí za přestupky je dále klíčové ustanovení § 12 odst. 1 přestupkového zákona. Toto ustanovení zakotvuje kritéria, ke kterým je nutno při určování druhu a výměry sankce přihlédnout. Ke vztahu výše zmíněné zásady legitimního očekávání k požadavku posuzování relevantních kritérií podle § 12 odst. 1 přestupkového zákona se vyjádřil Nejvyšší správní soud tak, že nutnost rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem „v žádném případě neznamená, že za porušení identického ustanovení musí být pokuty zcela identické; výše pokut se totiž odvíjí od toho, zda a v jaké míře (intenzitě) došlo k naplnění zákonných kritérií, které zákon stanoví pro uložení sankce (...), nikoliv z toho, že došlo k porušení toho stejného ustanovení zákona.“<sup>108</sup>

Přestupkový zákon stanoví, že 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, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení. Zákon tímto ustanovením vyjadřuje požadavek přizpůsobení druhu sankce a její výměry závažnosti přestupku ve smyslu závažnosti konkrétního protiprávního jednání v jednotlivých případech. Nejde tedy o obecnou typovou závažnost přestupku, ta je zákonodárcem vyjádřena (byť v mnoha případech značně diskutabilně) již ve stanovení přípustného druhu sankce a dále horní, příp. i spodní hranice sazby sankce.

Zákon zároveň stanoví, co se závažností přestupku rozumí, resp. z jakých kritérií závažnost přestupku vyplývá. Jedná se přitom o kombinaci kritérií týkajících se objektivní stránky přestupku a kritérií vztahujících se k pachateli přestupku, přičemž způsob naplnění jednotlivých kritérií může vést v konkrétním případě jak ke zvýšení, tak ke snížení závažnosti konkrétního přestupku.

<sup>107</sup> Mates, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rádce. 2010, roč. 18, č. 8, s. 38.

<sup>108</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2008, sp. zn. 4 As 35/2007.

Způsob spáchání přestupku je nutno posoudit zejména ve vztahu k jednání pachatele, tedy zda byl přestupek spáchán konáním či opomenutím. Dále je pod toto kritérium možno podřadit místo spáchání přestupku, skutečnost, zda byly páchaní přestupku přítomny i jiné osoby či případné použití technických a jiných prostředků.<sup>109</sup>

Posouzení následku přestupku by mělo zahrnovat zejména rozlišení, zda došlo k ohrožení chráněného zájmu či byl tento zájem přímo porušen. V případě porušení zájmu je dále nutno posoudit, zda jde o poruchu přechodného či trvalého charakteru. Významná je dále skutečnost, zda byla přestupkem způsobena škoda či jiná újma a také v jaké výši či intenzitě.

Pojem „okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán“ nabízí relativně široký prostor pro zahrnutí skutečností různého charakteru. Tyto okolnosti mohou mít subjektivní i objektivní povahu. K subjektivním okolnostem, týkajícím se osoby pachatele, může patřit např. skutečnost, že pachatel předmětné jednání spáchal pod vlivem tíživých osobních poměrů nebo pod vlivem jiné osoby. Objektivní okolností může být např. charakter místa, kde byl přestupek spáchán, tedy např. v soukromí, na pracovišti, nebo na místě veřejnosti přístupném. Pod toto kritérium lze dále zahrnout čas a dobu páchaní přestupku.<sup>110</sup>

V rámci hodnocení míry zavinění je třeba posoudit otázku, zda šlo o zavinění úmyslné (a dále zda se jednalo o úmysl přímý či nepřímý) či nedbalostní (zde je nutné odlišit nedbalost vědomou a nevědomou).

Pohnutkami je třeba v zásadě rozumět motiv jednání pachatele, tedy např. zda pachatel spáchal přestupek z pomsty, nepřátelství, v afektu nebo např. ve snaze o pomoc.

Osoba pachatele představuje další hledisko, pod které lze podřadit velké množství relevantních skutečností. Pachatel by přitom měl být posouzen komplexně ve vztahu ke spáchanému přestupku. Předmětem posouzení mohou být zejména jeho věk, osobnostní a povahové vlastnosti, rodinné poměry, majetkové poměry, jeho postoj ke spáchanému přestupku (např. zda se k činu doznal, zda činu litoval, zda spolupracoval),

---

<sup>109</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 72.

<sup>110</sup> Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 72.

dosavadní způsob života pachatele a dále také skutečnost, zda byl za protiprávní jednání již dříve postižen.<sup>111</sup>

Posledním zmíněným hlediskem je okolnost, zda a jakým způsobem byl pachatel přestupku postižen v disciplinárním řízení. Zde je nutné zdůraznit, že se jedná o okolnost, která má být zohledněna ve prospěch pachatele. Na disciplinární postih ve vztahu k postihu za přestupek totiž nelze aplikovat zásadu *ne bis in idem*, a proto je přípustné postižení pachatele za tentýž skutek disciplinárně i v rámci řízení o přestupku.<sup>112</sup> Správní orgán proto má přihlídnout ke skutečnosti, že pachatel přestupku byl již dříve za tentýž skutek postižen formou disciplinárního řízení a že byl tudíž již potrestán jiným způsobem.<sup>113</sup>

Zákonem uvedená hlediska, která se částečně překrývají, je nutné hodnotit komplexně a ve vzájemné souvislosti.<sup>114</sup> Je-li ovšem některá z okolností, která by přicházela v úvahu z hlediska výše zmíněných kritérií, dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty přestupku, nemůže k ní být v rámci posuzování závažnosti přestupku přihlíženo, neboť by se jednalo o nepřipustné dvojí přičítání téže okolnosti k tíži nebo ve prospěch pachatele.<sup>115</sup>

Výčet kritérií obsažených v § 12 odst. 1 přestupkového zákona má demonstrativní charakter, což vyplývá již z uvození výčtu slovem „zejména“ a rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu tento výčet považuje za příkladný.<sup>116</sup> Takový charakter výčtu zákonných hledisek umožňuje správnímu orgánu při rozhodování o druhu a výměře sankce přihlídnout i k jiným, v zákoně neuvedeným kritériím. Shledá-li tedy správní orgán, že pro posouzení ukládané sankce v konkrétním případě má význam i jiná skutečnost, kterou nelze podřadit pod žádné ze zákonem uvedených kritérií, může takovou skutečnost zohlednit.

Právní úprava založená na demonstrativním výčtu rozhodných kritérií umožňuje náležitou individualizaci sankce, neboť relevantních skutečností, které mohou mít vliv na posouzení závažnosti konkrétního protiprávního jednání, je celá řada a správní orgán

---

<sup>111</sup> Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 78-79.

<sup>112</sup> Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. *Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 64.

<sup>113</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2004, sp. zn. 2 As 35/2004.

<sup>114</sup> Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. *Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů*. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, s. 64.

<sup>115</sup> Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 77.

<sup>116</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2004, sp. zn. 7 As 43/2004, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2006, sp. zn. 6 As 53/2004.

se tak nemusí omezovat pouze na zákonem zmíněná kritéria. Na druhou stranu je třeba poznamenat, že výčet kritérií obsažený v přestupkovém zákoně je poměrně obsáhlý a formulovaný takovým způsobem, že převážnou většinu relevantních skutečností je možno podřadit pod některé z vyjmenovaných kritérií.

Správní orgán je povinen při ukládání sankce rozhodná kritéria nejen zohlednit, ale též uvést v odůvodnění rozhodnutí, jak se s těmito kritérii vypořádal a jaký to mělo vliv na jeho konečné rozhodnutí o sankci. Mates v této souvislosti upozorňuje na to, že „správní orgány si někdy neuvědomují, že tam, kde jim zákon dává diskreční oprávnění, ukládá jim současně i povinnost úvahu použít, opatřit si za tím účelem všechny potřebné podklady a důkazní prostředky a náležitě je zhodnotit a na tomto základě rozhodnout, přičemž celý uvedený postup musí být jasný“.<sup>117</sup> Nejenom že úvaha musí být při rozhodování náležitě použita, je také nutné, aby rozhodnutí vydané po užití správního uvážení bylo též řádně odůvodněno, neboť řádné odůvodnění je základním předpokladem pro přezkoumatelnost rozhodnutí o uložení sankce. Za naprosto nedostatečné je považováno např. pouhé konstatování, že sankce byla uložena v zákonných mezích, jakož i pouhé citování zákonných kritérií bez uvedení, která z nich a jakým způsobem byla zohledněna, tedy jak byla jednotlivá kritéria aplikována na konkrétní případ.<sup>118</sup> Rozhodnutí obsahující výše uvedené nedostatky se stává nepřezkoumatelným, což je důvodem k jeho zrušení správním orgánem druhého stupně, případně soudem.

Je tedy nezbytné, aby se správní orgán při rozhodování o konkrétní sankci uvedenými hledisky nejen zabýval, ale též aby srozumitelně a jednoznačně formuloval úvahy, kterými byl veden ke stanovení konkrétní sankce. Správní orgán je povinen podrobně odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl a jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Konkrétní uložená sankce tak musí být v rozhodnutí vždy zdůvodněna takovým způsobem, aby nenastaly pochyby o tom, že právě takový druh a výměra sankce odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.<sup>119</sup>

V souvislosti s uplatňováním kritérií uvedených v přestupkovém zákoně a odůvodňováním jejich vlivu na ukládanou sankci vyvstává otázka, zda je správní orgán

---

<sup>117</sup> Mates, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rádce. 2010, roč. 18, č. 8, s. 39.

<sup>118</sup> Mates, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rádce. 2010, roč. 18, č. 8, s. 39.

<sup>119</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2009, sp. zn. 9 As 53/2008, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.9.2006, sp. zn. 8 As 8/2005, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2006, sp. zn. 4 As 23/2005.

povinen zabývat se všemi v zákoně uvedenými hledisky, či zda postačí, vezme-li v úvahu pouze ta z kritérií, která považuje v daném případě za relevantní. Vrchní soud v Praze se přiklonil k nutnosti zohlednění všech kritérií, když uvedl, že „neobsahuje-li zákon taxativní výčet hledisek, ke kterým je správní orgán při stanovení výše pokuty povinen přihlédnout, nýbrž pouze výčet příkladný, kdy z řady možných a v úvahu přicházejících hledisek zmiňuje alespoň některá, pak takováto právní úprava váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí zabývat vždy (avšak nikoli pouze jimi), když vedle toho správnímu orgánu ponechává na úvaze, zda přihlédne ještě k hlediskům dalším v zákoně neuvedeným, leč pro projednávaný případ významným“.<sup>120</sup> Tento postoj následně přebíral i Nejvyšší správní soud, když opakovaně judikuje, že správní orgány jsou při ukládání sankce povinny zabývat se podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, ačkoliv jde o výčet demonstrativní.<sup>121</sup>

Důsledné trvání na tomto požadavku by v praxi mohlo vyvolávat značné komplikace, na což upozornil veřejný ochránce práv, když ve svém stanovisku k této problematice apeloval na „střízlivou a rozumnou aplikaci tohoto závěru Nejvyššího správního soudu při posuzování rozhodnutí správních orgánů v rámci odvolacího či přezkumného řízení, neboť přísně vzato by ve většině případů bylo možno nalézt určitý nedostatek stran odůvodnění rozhodnutí, resp. druhu a výše sankce, na základě něhož by bylo možno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu zrušit a věc vrátit k novému projednání, což by mohlo vést k zániku odpovědnosti za přestupek.“<sup>122</sup> Obdobného názoru jsou autoři publikace *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, když konstatují, že v praxi jsou „výslovně uváděna jen některá kritéria, resp. není nezbytné zabývat se všemi kritérii, která zákon uvádí, nelze-li všechny reálně posoudit (např. pohnutky pachatele, nelze-li je jakkoliv dovodit)“.<sup>123</sup>

Na problematičnost důsledného lpění na zohledňování veškerých v zákoně uvedených kritérií je poukazováno i v souvislosti s navrhovaným rozšířením výčtu okolností, které je nutné zohlednit při rozhodování o druhu a výměře sankce. Potměšil upozorňuje na možnost, že takovým krokem „nebude usnadněna práce správního

---

<sup>120</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27.12.2001, sp. zn. 7 A 77/99.

<sup>121</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2004, sp. zn. 7 A 164/2002, Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2009, sp. zn. 9 As 62/2008.

<sup>122</sup> Veřejný ochránce práv. Sborník stanovisek č. 9 – Přestupky. 2012. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28.4.2015].

<sup>123</sup> Bohadlo, D. Potěšil, J. Potměšil, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 55.

orgánu (tedy že se bude moci inspirovat, co vše vzít v potaz), ale naopak půjde o bič na veřejnou správu, jejíž rozhodnutí bude možné zpochybňovat s odkazem na skutečnost, že nebyla ještě zvážena či odůvodněna ta či ona okolnost“.<sup>124</sup> Návrh na rozšíření zákonných kritérií nelze považovat za přínosný rovněž s ohledem na demonstrativní charakter současného výčtu, kdy již za současné právní úpravy může správní orgán při rozhodování o druhu a výměře sankce zohlednit i jiné relevantní okolnosti.

### 4.3 Moderace sankce správními soudy

Rozhodnutí správních orgánů, kterými je ukládána sankce za přestupky, jsou soudně přezkoumatelná. V rámci posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního může soud v omezené míře přezkoumat i správní uvážení správního orgánu. Posouzení zákonnosti uložené sankce se ovšem omezuje na zjištění, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení, zda z takových mezí nevybočil, nebo zda správní uvážení nezneužil. Správní soud tak zejména přezkoumává, „zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, (...)“.<sup>125</sup> Správní soud tedy není v rámci hodnocení zákonnosti uložené sankce oprávněn zasahovat do správního uvážení správního orgánu. Není tak přípustné, aby správní soud vstupoval do role správního orgánu a nahrazoval jeho správní uvážení uvážením soudcovským a na základě své úvahy sám rozhodl, jaká sankce a v jaké výměře by měla být uložena.<sup>126</sup>

Soudní řád správní přesto dává správním soudům možnost do sféry správní diskrece za určitých okolností zasáhnout a nahradit správní uvážení správního orgánu uvážením vlastním. Takový zásah je ovšem přípustný nikoliv v rámci posuzování zákonnosti uložené sankce, nýbrž na základě moderačního práva soudů, které je zakotveno v § 78 odst. 2 soudního řádu správního. Podle tohoto ustanovení může soud upustit od uloženého trestu nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených. Soud při využití tohoto oprávnění ruší výrok o uložené sankci a nahrazuje jej výrokem vlastním. Tato možnost je ve správním soudnictví poměrně výjimečná, jelikož zpravidla se zde

---

<sup>124</sup> Potměšil, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. Správní právo. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 126.

<sup>125</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.7.2012, sp. zn. 6 Ads 129/2011.

<sup>126</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012.

uplatňuje kasační přezkum, který správnímu soudu neumožňuje, aby napadené rozhodnutí sám měnil. Ačkoliv tedy nebyla v rozhodnutí správního orgánu shledána žádná nezákonnost, může soud do rozhodnutí v části o uložené sankci zasáhnout a sám stanovit její výši či od jejího uložení upustit. Nicméně ani soud nemá možnost snížit výměru sankce pod zákonem stanovenou spodní hranici a není oprávněn ani upustit od sankce tam, kde zákon možnost upuštění od uložení sankce výslovně zakazuje.<sup>127</sup>

Správní soud je při takovém postupu ovšem omezen několika podmínkami. V první řadě lze moderační oprávnění uplatnit pouze v případě, že žalobce takový postup sám navrhuje. Takovou možnost dává soudní řád správní v ustanovení § 65 odst. 3 tomu, komu byl správním orgánem uložen trest za správní delikt. Další zásadní podmínkou, která činí ze soudní moderace sankce postup, který by se měl uplatnit pouze výjimečně, je okolnost, že trest za spáchaný správní delikt byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Nepostačuje tedy zjištění, že uložená sankce je nepřiměřená. Soud je nadán pravomocí moderovat výši sankce pouze v případech, kdy nepřiměřenost dosahuje určité vyšší míry a sankce tak výrazně vybočuje z hledisek přiměřenosti.<sup>128</sup> Podmínku zjevné nepřiměřenosti sankce zdůvodnil Nejvyšší správní soud následovně: „Smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.“<sup>129</sup>

Konkrétní kritéria, kterými se soud při moderaci sankce má řídit, zákon neobsahuje. Nepřiměřenost sankce je tak třeba posuzovat ve vztahu ke všem specifickým konkrétního případu, přičemž soud je při svém rozhodování vázán stejnými zákonnými kritérii jako správní orgán.<sup>130</sup> Stejně jako správní orgán musí i soud své rozhodnutí, kterým snižuje sankci nebo od ní upouští, náležitě odůvodnit. Nepostačí tedy, pokud soud pouze konstatuje, že uložený trest je zjevně nepřiměřený.<sup>131</sup> Soud musí v odůvodnění uvést, jaká kritéria byla při posuzování přiměřenosti sankce zohledňována

<sup>127</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.6.2008, sp. zn. 6 As 48/2007.

<sup>128</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012.

<sup>129</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.4.2012, sp. zn. 7 As 22/2012.

<sup>130</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.4.2012, sp. zn. 7 As 22/2012.

<sup>131</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2005, sp. zn. 1 As 30/2004.

a vzhledem k jakým okolnostem či skutečnostem považuje uloženou sankci za zjevně nepřiměřenou.<sup>132</sup>

#### 4.4 Zohlednění majetkových poměrů pachatele

Jedním z významných a zároveň hojně diskutovaných kritérií při stanovování výměry sankce za přestupek jsou majetkové poměry pachatele. Toto kritérium se uplatní zejména při vyměřování nejčastěji ukládané sankce, tedy pokuty, která má charakter sankce majetkové působící pachateli újmu ve sféře jeho vlastnictví.

Účelem odnětí peněžních prostředků pachateli protiprávního jednání je určité snížení jeho životního standardu, neboť jenom v takovém případě plní peněžité postih svou funkci a je pachatelem pocíťován jako trest.<sup>133</sup> Míra, v jaké bude pokuta v určité výši vnímána pachatelem jako újma, závisí zejména na jeho majetkových poměrech. Dopad peněžité sankce do osobní sféry pachatele je tedy relativní a shodně vyměřená pokuta má na pachatele v rozdílné majetkové situaci fakticky nerovný dopad.

U majetkové sankce ukládané soudy za trestné činy – peněžitého trestu – jsou majetkové poměry pachatele přímo zakotveny jako rozhodné kritérium pro určení jedné složky pro výpočet peněžitého trestu. Ten je totiž ukládán nikoliv jako finální částka, nýbrž se uplatní systém tzv. denních sazeb. Soud při vyměřování peněžitého trestu stanoví počet denních sazeb s přihlédnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu (§ 67 odst. 3 trestního zákoníku). Dále soud stanoví výši jedné denní sazby, přičemž v tomto případě bere soud zřetel na osobní a majetkové poměry pachatele. Majetkové poměry pachatele jsou tak v trestním zákoníku výslovně stanoveny jako rozhodné kritérium pro stanovení jedné ze dvou složek peněžitého trestu. Součinem počtu denních sazeb a výše jedné denní sazby je určena konečná výše peněžitého trestu. Tento způsob stanovení výměry peněžitého trestu je přitom považován za transparentnější ve vztahu k pachateli i veřejnosti.<sup>134</sup>

Obdobná matematická metoda není pro rozhodování o výši pokuty ukládané za přestupek zákonem zakotvena, nicméně i správní orgán je při ukládání pokuty povinen k majetkovým poměrům pachatele přihlížet a zvažovat dopady sankce na majetkovou podstatu pachatele, což vyplývá nejen z ustanovení § 12 odst. 1 přestupkového zákona,

<sup>132</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2008, sp. zn. 7 As 16/2008.

<sup>133</sup> Ščerba, F. Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě. Praha: Leges, 2011, s. 250.

<sup>134</sup> Ščerba, F. Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě. Praha: Leges, 2011, s. 251.



kdy majetkové poměry je třeba hodnotit v rámci posuzování osoby pachatele, ale také přímo z ústavního pořádku, neboť jakékoliv uložení majetkové sankce je zásahem do vlastnického práva pachatele podle čl. 11 LZPS.<sup>135</sup>

Pro naplnění účelu pokuty tedy vyvstává potřeba ukládat pachatelům s různými majetkovými poměry odlišně vyměřené pokuty. Při uplatnění tohoto přístupu ovšem vzniká otázka, zda takový postup není v rozporu s ústavním principem rovnosti a zda není ve vztahu k majetnějším pachatelům diskriminační. Touto problematikou se zabýval Ústavní soud, který judikoval, že „nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry.“<sup>136</sup> Nikoliv tedy výše sankce, ale její citelnost pro pachatele by měla být ve srovnatelných případech obdobná.

Ústavní soud se nutností zohlednění majetkových poměrů pachatele zabýval i s ohledem na zakotvení spodní hranice sazby pokuty, přičemž konstatoval, že pokuta je slučitelná s čl. 11 LZPS pouze v případě, „jestliže umožňuje – alespoň do určité míry – vzít v úvahu majetkovou situaci delikventa“<sup>137</sup>. V posuzovaném případě pak zrušil ustanovení zákona zakotvující spodní hranici sazby pokuty, neboť v daném případě dospěl k závěru, že „sice napadené ustanovení z formálního hlediska zachází ze všemi subjekty stejně, avšak zásadním způsobem brání rozlišovat jejich majetkovou situaci.“<sup>138</sup>

Význam posuzování majetkových poměrů pachatele nabývá na intenzitě zejména s ohledem na nutnost zabránit situaci, kdy by uložena pokuta představovala pro pachatele újmu natolik závažnou, že by pro něj byla likvidační. Likvidační pokutou

---

<sup>135</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30.7.2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11.

<sup>136</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9.3.2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

<sup>137</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13.8.2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

<sup>138</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13.8.2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

(definovanou ve vztahu nejen k pachatelům přestupků, ale i jiných správních deliktů) se dle judikatury rozumí sankce, „která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“.<sup>139</sup> Taková pokuta představuje extenzivní zásah do základních práv jednotlivce a je v rozporu se zásadou přiměřenosti (proporcionality), její uložení je proto nepřípustné. Uložení pokuty v likvidační výši je považováno za porušení vlastnického práva zaručeného v čl. 11 LZPS.

Majetkové poměry pachatele je třeba posuzovat komplexně. Důležitým prvkem majetkových poměrů pachatele je jeho příjem za určité období, a to nejen příjem skutečný, ale i takový příjem, kterého by pachatel mohl vzhledem ke svým vlastnostem a k dalším okolnostem reálně dosáhnout. Dále je třeba zohlednit i rozsah jeho již nabytého majetku, případně jeho majetkové závazky.<sup>140</sup> Dalším kritériem, které by správní orgán měl při výměře pokuty zohlednit v rámci posuzování majetkových poměrů pachatele, jsou oprávněné nároky třetích osob – ať už se jedná o pachatelovy věřitele či o osoby, které jsou na pachateli finančně závislí (děti, manžel). Tento požadavek vyplývá ze skutečnosti, že pokuta je sankcí, která nepostihuje nutně pouze pachatele přestupku, ale zprostředkovaně též jiné osoby, zejména rodinné příslušníky. Dopad na tyto osoby by ovšem měl být pokud možno minimální.<sup>141</sup>

Vzhledem ke skutečnosti, že majetkové poměry pachatele se mohou v průběhu času měnit, je třeba stanovit okamžik, ke kterému je nutno majetkovou situaci pachatele hodnotit. Rozhodným momentem pro posouzení majetkových, ale i osobních poměrů pachatele, je den rozhodování o sankci, nikoliv okamžik spáchání přestupku.<sup>142</sup> K tomu Kühn uvádí následující: „To lze jinými slovy jistě popsat (poněkud metaforicky) tak, že se trestá nejen delikt jako takový (jehož veškeré znaky nutno posuzovat právě k okamžiku jeho spáchání), ale též delikvent, který je pro účely výše a druhu sankce

---

<sup>139</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, sp. zn. 1 As 9/2008.

<sup>140</sup> Ščerba, F. Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě. Praha: Leges, 2011, s. 252.

<sup>141</sup> Vanduchová, M. Peněžitý trest – praxí nedocenená alternativa trestu odnětí svobody? Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 430.

<sup>142</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, sp. zn. 1 As 9/2008.

definován právě svými poměry. Jeho osobní a majetkové poměry ve vztahu k výši, případně druhu ukládané sankce jsou však rozhodně nikoliv v té podobě, v jaké existovaly v minulosti (ex tunc), ale naopak v podobě, v jaké existují v okamžiku rozhodování o výši pokuty, případně rozhodování o přezkumu pokuty (ex nunc).<sup>143</sup> Obdobný závěr uvádí také Lata ve vztahu k ukládání trestů za trestné činy: „Hodnotí se poměry pachatele existující v době ukládání, resp. výkonu trestu, nikoliv v době spáchání trestného činu, což vyplývá ze skutečnosti, že spáchaný čin není z hlediska poměrů pachatele podstatný.“<sup>144</sup>

Pokud jde o způsob, jakým má správní orgán majetkové poměry pachatele zjišťovat, je třeba vycházet především z údajů, které sám pachatel věrohodným způsobem doloží. Je ostatně v zájmu pachatele, aby v tomto ohledu poskytl správnímu orgánu potřebnou součinnost. Pokud tak neučiní, musí správní orgán vycházet z jemu dostupných údajů, které vplynuly z dosavadního řízení a které si může zjistit bez součinnosti pachatele. Nevedou-li ani takto zjištěné údaje k přesvědčivému závěru o majetkové situaci pachatele, nezbyvá správnímu orgánu než učinit si představu o majetkových poměrech pachatele na základě odhadu.<sup>145</sup> U peněžitého trestu je takový postup ostatně výslovně umožněn na základě ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.

K problematice zohledňování majetkových poměrů pachatele je dále vhodné připomenout, že se občas lze setkat s návrhy zakotvujícími obligatorní zohlednění majetkových poměrů (resp. konkrétně příjmů pachatele) při vyměřování pokut. Příkladem takové snahy byla navrhovaná změna zákona o silničním provozu.<sup>146</sup> Návrh počítal se zavedením několika pásem pokut u nejzávažnějších přestupků v dopravě, přičemž tato pásma měla být vymezena násobky základní spodní a horní hranice sazby pokuty za přestupek. Zařazení do určitého pásma by záviselo na dosažení určitého ročního příjmu. Variantně bylo dokonce navrhováno použít jako rozhodné kritérium pro diferenciaci pokut cenu, případně kubaturu vozidla, se kterým byl přestupek spáchán, jako nepřímé ukazatele majetkové situace pachatele.

---

<sup>143</sup> Kühn, Z. Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa. In: Vanduchová, M., Hořák, J. a kol. Na křižovatkách práva. Vydání 1. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 349.

<sup>144</sup> Lata, J. Účel a smysl trestu. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 89.

<sup>145</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, sp. zn. 1 As 9/2008.

<sup>146</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

Obdobné návrhy je v zásadě třeba odmítnout, neboť diferenciace pokut na základě majetkové situace pachatele by představovala do značné míry mechanické vyměření pokuty a bránila by náležitému zohledňování jiných podstatných okolností konkrétního případu. Taková úprava by navíc nebyla vyhovující ani z hlediska výše zmíněné nutnosti komplexního posouzení majetkových poměrů pachatele, když návrh počítal se zařazením pachatele do příslušného pásma pokut pouze na základě jeho příjmů, přičemž ostatní majetkové aspekty zůstaly opomenuty. Tím spíše je nutné za nevhodné považovat návrhy zakotvující jako rozhodné kritérium technické aspekty či cenu vozidla jako prostředku ke spáchání přestupku, neboť tato kritéria nemusí být v relaci se skutečnou ekonomickou situací pachatele.

#### **4.5 Specifika při ukládání sankcí mladistvým**

Zvláštní pravidla pro ukládání sankcí se uplatní, pokud dojde ke spáchání přestupku mladistvým. Přestupkový zákon rozumí mladistvým osobu, která v době spáchání přestupku dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok svého věku (§ 19 odst. 1 přestupkového zákona). Jde tedy o shodné vymezení, jaké je uplatněno v soudním trestání těchto osob.<sup>147</sup> Těmto osobám, podobně jak je tomu v řízení o trestných činech, je poskytována v řízení o přestupku zvýšená ochrana, přičemž tento požadavek vyplývá již z ústavních předpisů.<sup>148</sup>

V případě mladistvých pachatelů dochází k modifikaci účelu sankcí, kdy se větší důraz klade na jejich výchovný, resp. individuálně preventivní účel. Důvodem je dosud zpravidla neukončený mravní, duševní a sociální vývoj těchto osob s ohledem na jejich nízký věk. Právě u mladistvých pachatelů lze proto očekávat vyšší efektivnost výchovného působení sankce. Zvláště u mladistvých se pak jeví jako vhodný postup podle § 11 odst. 3 přestupkového zákona, tedy upuštění od uložení sankce.<sup>149</sup> Ve VZPZ je navíc předpokládáno rozšíření možnosti upustit od uložení sankce u mladistvého oproti ostatním pachatelům v případě, že mladistvý spáchal přestupek z neznalosti právních předpisů, která je zejména vzhledem k jeho věku, rozumové vyspělosti a prostředí, ve kterém žil, omluvitelná.

---

<sup>147</sup> Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů.

<sup>148</sup> Čl. 32 odst. 1 LZPS.

<sup>149</sup> Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 66.

Zvýšená ochrana mladistvých se v oblasti ukládání sankcí projevuje v několika modifikacích oproti sankcionování dospělých pachatelů. Okruh sankcí, které lze mladistvému uložit, je shodný s obecným systémem sankcí s výjimkou zákazu pobytu, jehož uložení mladistvému je zákonem výslovně zakázáno (§ 19 odst. 2 přestupkového zákona). Napomenutí lze mladistvému uložit bez omezení. Ukládání pokuty mladistvým je omezeno sníženou horní sazbou této sankce – horní hranice sazby pokuty u mladistvých se snižuje na polovinu, zároveň ovšem nesmí výše pokuty přesáhnout částku 2.000 Kč. Horní hranice sazby pokuty uložené v blokovém řízení je omezena na 500 Kč, eventuálně na 1000 Kč v případě, kdy zákon umožňuje uložit v blokovém řízení pokutu vyšší než 1000 Kč. V příkazním řízení nelze přestupek mladistvého projednat vůbec. Zákaz činnosti lze mladistvému uložit, ovšem dochází zde k omezení maximální doby výměry této sankce na jeden rok a zároveň musí být splněna podmínka, že výkon této sankce by nebránil přípravě mladistvého na povolání (§ 19 odst. 4 přestupkového zákona).

#### **4.6 Sankce při souběhu přestupků**

Další otázkou, kterou je nutno se v souvislosti s ukládáním sankcí za přestupky zabývat, je způsob, jakým postihnout pachatele, který spáchal více přestupků, které jsou v poměru souběhu. Za souběh (konkurenci) přestupků je považována situace, kdy přestupky jednoho pachatele byly spáchány dříve, než o některém z nich bylo rozhodnuto (přesněji před okamžikem oznámení rozhodnutí o některém z přestupků pachateli).<sup>150</sup> Tento časový okamžik rozhodný pro odlišení od případu recidivy je dovozován z trestněprávní nauky, neboť v právní úpravě správního trestání tato problematika řešena není.

Existují tři základní způsoby ukládání sankcí při souběhu deliktů téhož pachatele. Při uplatnění kumulačního (sčítacího) principu dochází k trestání každého deliktu samostatně a výsledná sankce je tak součtem sankcí za všechny sbíhající se delikty. Absorpční (pohlcovací) princip předpokládá uložení pouze té sankce, která je stanovena pro nejpřísněji postižitelný delikt, přísnější sankce tak pohlcuje sankci mírnější. Pokud je možno sankci za nejpřísněji postižitelný delikt určitým způsobem

---

<sup>150</sup> Prášková, H. Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů. In: Novotný, O. (ed.) Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 317.

zpřísnit (např. zvýšením horní hranice sazby sankce), jedná se o princip asperační (zostřovací).<sup>151</sup>

Nejjednodušší metodou je uplatnění kumulačního principu, neboť tento vlastně žádným způsobem nezohledňuje skutečnost, že týmž pachatelem bylo spácháno více přestupků a sankce jsou tak ukládány za každý přestupek zvlášť. Tato metoda trestání sbíhajících se přestupků se také jeví jako spravedlivá v tom ohledu, že nezvýhodňuje pachatele, kteří spáchali více přestupků, oproti pachatelům, kteří se dopustili jediného přestupku. Kumulační princip se faktickou cestou uplatní, pokud žádná pravidla pro trestání sbíhajících se přestupků nejsou stanovena. Tak tomu bylo za účinnosti zákona č. 60/1961 Sb., který upravoval trestání přestupků před přijetím současného přestupkového zákona. Takový stav právní úpravy byl ovšem považován za neuspokojivý a bylo poukazováno na nutnost zakotvení pravidel pro postih sbíhajících se přestupků.<sup>152</sup>

Současná právní úprava již dílčí pravidla pro ukládání sankcí při souběhu přestupků zakotvuje, a to v § 12 odst. 2 přestupkového zákona. Zde je stanoveno, že za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Použije se tedy princip absorpční, jehož uplatnění je východiskem privilegovaného trestání souběhu.<sup>153</sup> Uplatnění absorpčního principu je odůvodňováno zejména skutečností, že v případě sčítání sankcí by výsledný postih mohl být příliš tvrdý.<sup>154</sup> V absorpčním principu, jehož použití je pro pachatele výhodnější, se také odráží skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího přestupku, aniž byl předtím upozorněn na protiprávnost jiného svého činu autoritativním zásahem státního orgánu a varován jeho rozhodnutím před dalším páčáním protiprávních činů.<sup>155</sup>

Absorpční princip je doplněn prvkem kumulačním, neboť přestupkový zákon výslovně umožňuje uložit zákaz činnosti a zákaz pobytu v případě, jestliže je lze uložit za některý ze sbíhajících se přestupků. Sporná je však např. možnost uložení sankce propadnutí věci v případě, že by její uložení přicházelo v úvahu u přestupku, za jehož

---

<sup>151</sup> Šámal, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 584.

<sup>152</sup> Němec, V. Souběh přestupků a současná právní úprava. Správní právo. 1968, roč. 1, č. 3, s. 207.

<sup>153</sup> Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 406.

<sup>154</sup> Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 364.

<sup>155</sup> Šámal, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 584.

spáchání hrozí mírnější sankce.<sup>156</sup> Tento problém by byl eliminován, pokud by byla přijata nová právní úprava ve znění, které je navrhováno ve VZPZ. Kumulační prvek by byl nově formulován jako možnost uložení i jiného druhu správního trestu, jestliže by jeho uložení bylo odůvodněno některým ze společně projednávaných přestupků. Kromě toho je navrhováno nově zakotvit i asperační prvek pro vymezené případy sbíhajících se přestupků. Toto zostření by spočívalo v tom, že v případě souběhu zvláště závažných přestupků by se horní hranice sazby pokuty stanovená za přestupek nejpřísněji trestný zvýšila o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.

Přestože současná právní úprava zakotvuje absorpční princip, jeho použití je poněkud problematicky omezeno jen na sankcionování přestupků, které jsou projednávány ve společném řízení. Ke společnému řízení přitom dochází pouze v případě, kdy je k projednávání sbíhajících se přestupků téhož pachatele příslušný též správní orgán (§ 57 odst. 1 přestupkového zákona). V případech, kdy jsou sbíhající se přestupky projednávány různými správními orgány, nelze uplatnit institut společného řízení, o každém přestupku se tedy rozhoduje samostatně a sankce jsou ukládány za každý přestupek odděleně. Při nemožnosti uplatnění absorpčního principu tak dochází k faktickému uplatnění principu kumulačního. Ovšem i projednávání více přestupků jednoho pachatele týměž správním orgánem může být problematické, jelikož skutečnost, zda je vedeno společné řízení, je závislá např. i na tom, kdy vyšly sbíhající se přestupky najevo.

V trestním právu, ve kterém je postih sbíhajících se trestných činů upraven s podstatně větší důsledností, není oddělené projednávání sbíhajících se trestných činů na překážku uplatnění absorpčního principu (který je v případě trestání trestných činů doplněn prvkem kumulačním i prvkem asperačním).<sup>157</sup> To je zaručeno zakotvením institutu souhrnného trestu<sup>158</sup>, který je ukládán v případě, kdy o některém ze sbíhajících se trestných činů bylo již rozhodnuto. Při uložení souhrnného trestu dojde zároveň ke zrušení výroku o dříve uloženém trestu a nový trest je uložen již dle příslušných zásad

---

<sup>156</sup> Prášková, H. Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů. In: Novotný, O. (ed.) Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 319.

<sup>157</sup> Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 406.

<sup>158</sup> § 43 trestního zákoníku.

pro trestání sbíhajících se trestných činů. Správní orgány ovšem pro obdobný postup při rozhodování o sankci za sbíhající se přestupky nemají zákonný podklad.<sup>159</sup>

Principy pro ukládání sankcí za sbíhající se přestupky, které jsou vázány na procesní podmínku v podobě vedení společného řízení, se tak nemohou v plné míře uplatnit. Použití pro pachatele výhodnější absorpční metody je tedy v podstatě nahodilé, když závisí např. na skutečnosti, kde byly sbíhající se přestupky spáchány (a zda je tedy k jejich projednání příslušných více správních orgánů). Pachatelé, jejichž přestupky splní kritérium pro konání společného řízení, jsou tak bezdůvodně zvýhodněni ve způsobu postihu oproti pachatelům, jejichž přestupky ve společném řízení projednat nelze. Vhodnost takto omezeného uplatnění absorpční metody je poněkud diskutabilní, k čemuž Potměšil poznamenává, že „lpění na zásadě absorpční tím tak postrádá trochu ze své přesvědčivosti a v případě příslušnosti jednoho správního orgánu zas vybízí pachatele k „ekonomickému“ závěru, že za jednu sazbu v jednom řízení je výhodné napáchat přestupků co nejvíce.“<sup>160</sup>

#### 4.7 Sankce při přestupkové recidivě

Jiným případem mnohosti spáchaných deliktů je recidiva. Jedná se o případ, kdy se pachatel, který byl dříve pravomocně uznán vinným ze spáchaní deliktu, dopustí deliktu nového.<sup>161</sup> Osoby, které se přes dřívější postih opakovaně dopouští protiprávního jednání, je žádoucí postihovat odlišným způsobem než osoby dosud bezúhonné, jelikož u těchto osob je patrné, že dříve uložená sankce pro ně nepředstavovala dostatečné odstrašení od páchaní protiprávního jednání.<sup>162</sup>

Na rozdíl od postihování souběhu není trestání recidivy přestupkovým zákonem obecně upraveno. Zohlednění recidivy lze nalézt v právní úpravě sankce zákazu pobytu, neboť recidiva je jednou z podmínek nutných pro uložení této sankce (§ 15a odst. 1 písm. b) přestupkového zákona). Ve VZPZ je navrhováno zakotvení přestupkové recidivy jako přitěžující okolnosti, která by měla být zohledněna při ukládání správního trestu za spáchaný přestupek. Konkrétně by se za přitěžující okolnost považovala situace, kdy byl pachatel za přestupek obdobné povahy v posledních pěti letech

<sup>159</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

<sup>160</sup> Potměšil, J. Sporné přestupkové judikáty Nejvyššího správního soudu II [online]. 2010 [cit. 28.4.2015].

<sup>161</sup> Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 325.

<sup>162</sup> Lata, J. Účel a smysl trestu. 1. vydání. Praha: LexisNexis CZ, 2007, s. 83.



potrestán, přičemž by dále bylo stanoveno, že správní orgán je oprávněn podle povahy předchozího rozhodnutí o uložení správního trestu za přestupek nepokládat tuto okolnost za přitěžující. Jednalo by se tak o přitěžující okolnost fakultativní, čímž by mělo být zabráněno mechanické aplikaci této okolnosti k tíži pachatele.

Za současné právní úpravy je možno skutečnost, že pachatel se již v minulosti dopustil deliktního jednání, zohlednit při ukládání sankce v rámci posuzování kritéria osoby pachatele. Je tak otázkou správního uvážení, jak bude tato skutečnost případně promítnuta do druhu a výměry uložené sankce. Zahrnutí takové skutečnosti do úvah o ukládané sankci je ovšem v praxi výrazně ztížena omezenými možnostmi správního orgánu dozvědět se o přestupkové minulosti pachatele, neboť na rozdíl od trestných činů, které jsou jednotně evidovány v Rejstříku trestů, centrální evidence přestupků neexistuje.<sup>163</sup> Informovanost správních orgánů o dříve spáchaných přestupcích pachatele je tak omezena zpravidla pouze na ty přestupky, které byly řešeny tímž správním orgánem.

Možnost vytvoření centrální evidence přestupků je zvažována v rámci připravované reformy správního trestání již delší dobu, doposud však k realizaci této myšlenky nedošlo. V současné době je ve fázi projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR návrh zákona<sup>164</sup>, který zavádí centrální evidenci vybraných druhů přestupků.<sup>165</sup> Takovéto selektivní postihování recidivy je samozřejmě sporné a vyvolává otázku, proč by opakované páchaní těch kterých přestupků mělo být sankcionováno přísněji než recidiva u jiných přestupků.<sup>166</sup> V případě navrhované novelizace přestupkového zákona je výběr evidovaných přestupků odůvodňován tak, že jde o přestupky, „u kterých je pocíťováno, že nedostatek informací o deliktní minulosti pachatele vede k ukládání neadekvátních sankcí, resp. u kterých je na místě uvažovat pro případy jejich opakovaného páchaní v kratším časovém úseku o zpřísněném přístupu k postihu“.<sup>167</sup>

---

<sup>163</sup> V současné době existují pouze dílčí evidence některých druhů přestupků, např. přestupky v silniční dopravě jsou evidovány v centrálním registru řidičů.

<sup>164</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>165</sup> Jde o přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku.

<sup>166</sup> Potměšil, J. Centrální registr přestupků – očekávání versus realita [online]. 2012 [cit. 28.4.2015].

<sup>167</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [online]. 2014 [cit. 28.4.2015].

Přínos zavedení centrální evidence přestupků lze spatřovat ve dvou skutečnostech. V první řadě by přístup do evidence zvýšil informovanost správních orgánů, které by tak byly schopny komplexněji posoudit kritérium osoby pachatele a na tomto základě uložit adekvátní sankci. Druhým aspektem je potom možnost uložit recidivistům sankci ve vyšší výměře než je tomu u ostatních pachatelů, konkrétně je navrhováno zvýšení horní hranice sazby pokuty o jednu polovinu, a to u těch přestupků, které by podléhaly evidenci.<sup>168</sup> Správní orgán by tak při ukládání sankce měl možnost postihnout recidivisty sankcí ve vyšší výměře, jelikož by ovšem došlo pouze ke zvýšení horní hranice sazby sankce (a nikoliv např. též k zavedení spodní hranice), nebyl by správní orgán nucen pouze na základě existence recidivy automaticky ukládat přísnější sankci. Správní orgán by tak i nadále měl možnost uložit sankci i v nižší výměře, pokud by to odůvodňovala jiná kritéria rozhodná pro určení druhu a výměry sankce.

---

<sup>168</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [online]. 2014 [cit. 28.4.2015].

## **Závěr**

Předmětem zkoumání této diplomové práce byla oblast sankcionování přestupků. Důraz byl kladen na analýzu současné právní úpravy, přičemž jedním z hlavních cílů bylo posoudit stav současné právní úpravy a poukázat na sporná ustanovení, která způsobují problémy v aplikační praxi, jakož i na nedostatky, které mohou mít negativní vliv na ukládání efektivních sankcí. Dalším cílem potom bylo zhodnotit navrhované změny zakotvené zejména ve věcném záměru nového přestupkového zákona, ovšem i v jiných legislativních dokumentech.

Pozornost byla zaměřena především na právní úpravu jednotlivých druhů sankcí podle přestupkového zákona, a to z hlediska jejich charakteru, významu v současném systému sankcí i efektivnosti. Široký prostor byl dále věnován rozboru skutečností, které mají (nebo by měly mít) vliv na druh a výměru ukládané sankce.

Na základě analýzy charakteru, účelu a podmínek pro ukládání jednotlivých druhů sankcí je možno konstatovat, že stávající spektrum druhů sankcí se zdá být dostačujícím. Přínos eventuálního zavedení nových druhů sankcí nebyl v práci blíže zkoumán, nicméně s ohledem na stav současné právní úpravy a charakter navrhovaných změn nelze rozšíření stávajícího katalogu sankcí za přestupky (na rozdíl od sankcí za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob) v blízké době očekávat, proto byl důraz kladen spíše na možnosti odstranění nedostatků v úpravě stávajících druhů sankcí. Zákonodárce by se tak měl zaměřit zejména na odstraňování dílčích (ovšem často velmi závažných) problémů, se kterými se současná právní úprava potýká.

Za jeden z nejvýraznějších problémů lze považovat nekoncepčnost a nahodilost, s jakou jsou zákonodárcem stanovovány sazby pokut, které v mnohých případech neodrážejí typovou závažnost přestupku a navíc nejsou ani vzájemně koordinovány. Určité nedostatky byly identifikovány i u ostatních druhů sankcí, přičemž jako velmi problematická se jeví zejména sankce zákazu pobytu, která je součástí systému sankcí podle přestupkového zákona teprve od roku 2013. U této sankce vyvstávají pochybnosti o samotném jejím smyslu a proto by měl zákonodárce důkladně zvážit, zda byla tato sankce pro oblast postihování přestupků přínosem a případně tuto sankci ze systému sankcí za přestupek vyřadit.

Poměrně detailně byla posuzována i kritéria relevantní při rozhodování o uložení sankce z hlediska jejího druhu a výměry. Touto tematikou bylo nutné se důkladně

zabývat, neboť jakákoliv uložená sankce, má-li plnit svůj účel a být dostatečně efektivní, musí splňovat požadavky na individualizaci trestu.

V této oblasti lze poukázat např. na dosti problematickou a nedořešenou úpravu sankcionování sbíhajících se přestupků, jakož i na absenci zakotvení pravidel pro postihování recidivy. Zlepšení situace v této oblasti právní úpravy ovšem nelze předpokládat dříve než se zavedením centrální evidence přestupků, která umožní opakované páchaní přestupků týž pachatelem při ukládání sankce náležitě zohlednit. V tomto směru bude zajisté zajímavé sledovat, jakým způsobem se zákonodárce s požadavkem na zavedení registru přestupků vypořádá, neboť se jedná o komplexní problematiku, u níž bude nutné vyřešit řadu sporných otázek.

Pokud jde o posouzení přínosnosti navrhovaných změn, lze konstatovat, že věcný záměr nového přestupkového zákona obsahuje některé změny, které lze hodnotit kladně, neboť vhodným způsobem reagují na problémy současné právní úpravy (např. možnost ukládání sankce propadnutí věci i ve vztahu k předmětům vyšší hodnoty), jiné navrhované změny se na druhou stranu jeví jako nadbytečné (např. rozšíření výčtu zákonných kritérií pro rozhodování o druhu a výměře sankce). Některé změny by navíc mohly být s ohledem na související nedořešené otázky poněkud problematické, např. zavedení kategorie zvlášť závažného přestupku (se všemi jeho důsledky) za situace, kdy nedochází k řádnému promítnutí typové závažnosti přestupku do výše horní hranice sazby pokuty, která by byla rozhodným kritériem pro tuto novou kategorii přestupků.

## Seznam použité literatury

### Knižní publikace:

Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-7357-030-0.

Bohadlo, D., Potěšil, L., Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-413-1.

Červený, Z., Šlauf, V., Tauber, M. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textů souvisejících předpisů. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-830-7.

Gerloch, A. Teorie práva. 4. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-023-9.

Harvánek, J. a kol. Teorie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-104-5.

Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-49-3.

Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-501-5.

Knapp, V. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.

Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2 aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-690-7.

Kühn, Z. Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa. In: Vanduchová, M., Hořák, J. a kol. Na křižovatkách práva. Vydání 1. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-388-2

Lata, J. Účel a smysl trestu. 1. vydání. Praha: LexisNexis CZ, 2007. ISBN 978-80-86920-24-5.

Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-357-8

Mikule, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. In: Musil, J., Vanduchová, M. (eds.) Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 57-75. ISBN 80-85963-68-X.

Prášková, H. Správní trestání. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

Prášková, H. Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů. In: Novotný, O. (ed.) Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 317-329. ISBN 80-86395-47-2.

Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8.

Průcha, P. Veřejná správa a správní právo. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2014. ISBN 978-80-86775-29-6.

Šámal, P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-428-5.

Ščerba, F. Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-68-4.

Vanduchová, M. Peněžité trest – praxí nedocenená alternativa trestu odnětí svobody? Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha: ASPI, Wolters Kluwer, 2008, s. 421-432. ISBN 978-80-7357-365-2.

Zoubek, V. Právověda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-239-4.

### **Časopisecké články:**

Červený, Z. Projednávání správních přestupků (poznámky k příští právní úpravě). Správní právo. 1968, roč. 1, č. 3, s. 166-178.

Lata, J. Účel trestu a jeho spravedlivost. Trestní právo. 2001, č. 5, s. 13-18.

Madleňáková, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? Správní právo. 2010, roč. 43, č.2, s. 65 a násl.

Mates, P. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. Trestněprávní revue. 2010, roč. 9, č. 7, s. 208-211. ISSN 1213-5313.

Mates, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rádce. 2010, roč. XVIII, č. 8, s. 36-40. ISSN 1210-4817.

Mates, P., Šemík, K. Reforma správního trestání. Právní rozhledy. 2012, roč. 20, č. 23-24, s. 840-844.

Mikule, V. Ústavní zakotvení a historické aspekty správního trestání. In: Kolokvium o správním trestání. Správní právo. 2002, roč. 35, č. 1, s. 1-5.

Musil, J. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In: O veřejné správě. AUC-I. 2010, č. 1, s. 55 a násl.

Němec, V. Souběh přestupků a současná právní úprava. Správní právo. 1968, roč. 1, č. 3, s. 206-212.

Ondračková, V. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. Správní právo. 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 6-15. ISSN 0139-6005.

Potměšil, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. Správní právo. 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 118-142. ISSN 0139-6005.

Prášková, H. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. Správní právo. 2009, roč. 42, č. 4, s. 193-208. ISSN 0139-6005.

Prášková, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. Správní právo. 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 77-88. ISSN 0139-6005.

Pražák, P. Recentní pohled na teoretické koncepce právní odpovědnosti. Časopis pro právní vědu a praxi. 2013, roč. 21, č. 1, s. 83 a násl.

Průcha, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. Správní právo. 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 16-27. ISSN 0139-6005.

Vanduchová, M. Zákaz činnosti v československém trestním právu. AUC-I. 1989, roč. 35, č. 2.

Vopálka, V. Cíle správy a správní tresty. In: Kolokvium o správním trestání. Správní právo. 2002, roč. 35, č. 1, s. 24-28. ISSN 0139-6005.

Zářecký, P. K problematice správního trestání. Správní právo. 2014, roč. XLVII, č. 1-2, s. 50-57. ISSN 0139-6005.

#### **Judikatura:**

Nález Ústavního soudu ze dne 5.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 8.7.1997, sp. zn. Pl. ÚS 9/97.

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.

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

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

Nález Ústavního soudu ze dne 30.7.2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.1.2010, sp. zn. 4 Tz 106/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2004, sp. zn. 7 A 164/2002.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2004, sp. zn. 2 As 35/2004.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2004, sp. zn. 7 As 43/2004.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2005, sp. zn. 1 As 30/2004.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2006, sp. zn. 4 As 23/2005.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.4.2006, sp. zn. 5 As 20/2005.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.9.2006, sp. zn. 8 As 8/2005.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.12.2006, sp. zn. 6 As 53/2004.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.8.2007, sp. zn. 3 Ads 14/2007.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.1.2008, sp. zn. 7 As 16/2008.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.5.2008, sp. zn. 4 As 35/2007.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.6.2008, sp. zn. 6 As 48/2007.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.1.2009, sp. zn. 5 As 16/2008.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.4.2009, sp. zn. 9 As 7/2009.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.4.2009, sp. zn. 9 As 53/2008.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2009, sp. zn. 9 As 62/2008.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2009, sp. zn. 1 As 28/2009.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.6.2009, sp. zn. 5 As 46/2008.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3.4.2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.4.2012, sp. zn. 7 As 22/2012.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.7.2012, sp. zn. 6 Ads 129/2011.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.11.2014, sp. zn. 9 As 55/2014.  
Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27.12.2001, sp. zn. 7 A 77/99.  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22.7.2004, sp. zn. 11 Tdo 594/2004.  
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20.4.2010, sp. zn. 1 As 9/2008.

**Právní předpisy:**

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.



Listina základních práv a svobod, vyhlášená předsednictvem České národní rady dne 16.12.1992 jako součást ústavního pořádku České republiky, ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní.

Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon.

Zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon.

Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu.

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.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

### **Další zdroje:**

Důvodová zpráva k zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28.4.2015].

Důvodová zpráva k zákonu č. 494/2012 Sb., změna zákona o přestupcích, trestního zákona a některých dalších zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28.4.2015].

Ministerstvo vnitra. Stanovisko odboru bezpečnostní politiky č. 76 k možnosti řešení přestupků domlouvou včetně přestupků spáchaných mezi osobami blízkými. Praha, 2013. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28.4.2015].

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [online]. 2014 [cit. 28.4.2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0>

Potměšil, J. Centrální registr přestupků – očekávání versus realita [online]. 2012 [cit. 28.4.2015]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/03/jan-potmesil-centralni-registr.html>

Potměšil, J. Sankce zákazu pobytu [online]. 2013 [cit. 28.4.2015]. Dostupné z: <http://www.polac.cz/katedry/kvs/konfer/sborniky/potmesil.pdf>

Potměšil, J. Sporné přestupkové judikáty Nejvyššího správního soudu II [online]. 2010 [cit. 28.4.2015]. Dostupné z: [http://prestupky.blogspot.cz/2010/07/sporne-prestupkove-judikaty-nejvyssiho\\_12.html](http://prestupky.blogspot.cz/2010/07/sporne-prestupkove-judikaty-nejvyssiho_12.html)

Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) [online]. [cit. 28.4.2015]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/database/mv-13--vecny-zamer-zakona-o-prestupcich-a-o-rizeni-o-nich-94141/>

Veřejný ochránce práv. Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv za druhé čtvrtletí roku 2012 [online]. 2012 [cit. 28.4.2015]. Dostupné z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Ct\\_vrtletky/2012\\_2\\_zprava.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ct_vrtletky/2012_2_zprava.pdf)

Veřejný ochránce práv. Sborník stanovisek č. 9 – Přestupky. 2012. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28.4.2015].

## **Resumé**

The topic of this thesis is fine and other penalties for administrative transgressions. The thesis deals mainly with various types of sanctions which can be imposed for committing an administrative delict, as well as with facts that have to be considered while imposing a sanction.

The first chapter deals with theoretical aspects of the topic, namely with legal liability, definition of the term sanction, the characteristics of administrative punishment as well as the functions of punishment.

The second chapter focuses on the basic conditions and rules for sanctioning the administrative delicts. The chapter deals with legislation of sanctions, the rules for sanctioning administrative delicts in terms of time applicability and also with the current system of sanctions. A part of this chapter is dedicated to releasing from imposing a sanction as a possibility of dealing with administrative delicts without the need to impose a penalty.

The third chapter contains an analysis of particular types of sanctions. Each sanction is analysed in terms of its nature and purpose, the conditions for imposing them as well as their effectiveness.

The fourth chapter pays attention to the comprehensive topic of determination of the type and rate of a sanction. The first part of this chapter provides the description of the administrative discretion used for deciding on particular sanction being imposed. The next section concentrates on the legal criteria which must be considered while imposing a sanction. The following part describes the possibility of courts to change the decision on the sanction that has been imposed by an administrative authority. The fourth part deals with one of the most important and widely discussed criteria for determination of the type and rate of a sanction, which is the economic situation of the transgressor. Another section is devoted to variations in sanctioning juvenile offenders. The final two parts analyze the issue of sanctioning repeated committing of administrative delicts, namely concurrence and recidivism.

**Pokuta a další sankce ukládané za přestupky**

**Klíčová slova:** pokuta, přestupek, sankce

**Fine and other penalties for administrative transgressions**

**Key words:** fine, administrative delict, sanction