

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Hana Geuss

**Sankce a ochranná opatření za přestupky**

Diplomová práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Praha, říjen 2016

## **PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 25. října 2016

.....

(podpis autorky)

## **PODĚKOVÁNÍ**

Děkuji vedoucí této diplomové práce doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc., za odborné vedení, cenné rady a připomínky, a za vstřícnost a trpělivost.

# Obsah

Úvod .....	6
<b>1 Sankce a ochranná opatření ve správním právu .....</b>	<b>7</b>
1.1 Pojem sankce .....	7
1.2 Účel sankce .....	8
1.3 Pohled do historie .....	9
1.4 Specifika sankcí za přestupky .....	13
1.5 Ochranná opatření za přestupky .....	14
1.6 Koncepce sankcí a ochranných opatření v novém zákoně o odpověd- nosti za přestupky .....	14
<b>2 Sankce za přestupky podle zákona o přestupcích .....</b>	<b>17</b>
2.1 Napomenutí .....	17
2.2 Pokuta .....	18
2.3 Zákaz činnosti .....	23
2.4 Propadnutí věci .....	26
2.5 Zákaz pobytu .....	29
2.6 Sankce podle nového zákona o odpovědnosti za přestupky .....	35
2.6.1 Napomenutí .....	36
2.6.2 Pokuta .....	37
2.6.3 Zákaz činnosti .....	38
2.6.4 Propadnutí věci .....	39
2.6.5 Zveřejnění rozhodnutí o přestupku .....	40
<b>3 Ochranná opatření podle zákona o přestupcích .....</b>	<b>42</b>
3.1 Omezující opatření .....	42
3.2 Zabrání věci .....	44
3.3 Ochranná opatření podle nového zákona o odpovědnosti za přestupky .....	46
<b>4 Ukládání sankcí a ochranných opatření .....</b>	<b>48</b>
4.1 Základní zásady při ukládání sankcí .....	48
4.2 Správní uvážení při ukládání sankcí .....	50
4.3 Ukládání sankcí při souběhu přestupků .....	53
4.4 Upuštění od uložení sankce .....	54
4.5 Specifika při ukládání sankcí mladistvým .....	55

4.6 Ukládání sankcí podle nového zákona o odpovědnosti za přestupky..	57
<b>5 Výkon rozhodnutí o uložení sankce .....</b>	<b>61</b>
<b>6 Sankce za přestupky v německém právním řádu.....</b>	<b>63</b>
<b>Závěr .....</b>	<b>68</b>
<b>Seznam literatury .....</b>	<b>69</b>
<b>Seznam právních předpisů a judikatury .....</b>	<b>72</b>

## Úvod

Téma úpravy sankcí a ochranných opatření ukládaných za přestupky jsem si zvolila především pro jeho aktuálnost. Již při pohledu do historie, kterému bych se chtěla věnovat v první kapitole po základním vymezení problematiky, můžeme v oblasti úpravy správního trestání pozorovat dynamičnost, a to nejen co se týče sazeb jednotlivých sankcí a přestupků, za něž je možné dané sankce uložit, nýbrž i u samotných typů sankcí. Poslední významnou změnou bylo zavedení sankce zákazu pobytu (s účinností od 15. 1. 2013), v době vzniku této práce však legislativním procesem procházel zákon odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který byl nakonec vyhlášen ve sbírce zákonu pod č. 250/2016 Sb. a účinnosti nabude 1. 7. 2017. Ten se sankcí zákazu pobytu již nepočítá, naopak zavádí sankci („správní trest“) novou, a to zveřejnění rozhodnutí o přestupku, která se týká osob právnických a osob fyzických podnikajících.

Cílem první kapitoly práce je vymezení a shrnutí obecných znaků sankcí a ochranných opatření, které lze uložit za přestupky podle stávajícího (stále účinného) zákona o přestupcích. V dalších kapitolách bych se chtěla podrobně věnovat jednotlivým sankcím a ochranným opatřením, včetně poukázání na některé problémy a sporné otázky. Dále bych chtěla poskytnout souhrn nejdůležitějších pravidel a zásad, kterými se trestající správní orgán musí při ukládání sankce nebo ochranného opatření řídit. Zvláštní podkapitola je přitom zaměřena na specifika správního trestání mladistvých. V samostatné kapitole bych ráda shrnula úpravu výkonu rozhodnutí ve správním trestání.

V poslední kapitole bych se chtěla věnovat zahraniční úpravě sankcionování přestupků, konkrétně úpravě platné ve Spolkové republice Německo. Tu jsem si vybrala ke srovnání s českou úpravou proto, že český právní řád se tomu německému sice v lecčem podobá a má některá shodná východiska, v sankcionování přestupků jsou však zajímavé rozdíly. Cílem této kapitoly je kromě shrnutí německého systému sankcí za přestupky rovněž zamyšlení nad tím, zda by některé prvky německé úpravy bylo vhodné adaptovat do úpravy české.

V každé kapitole — s výjimkou té poslední — bych chtěla reflektovat změny, které přinese zákon o odpovědnosti za přestupky. Zároveň bych ráda vyjádřila vlastní stanovisko k jednotlivým dílčím tématům.

# 1 Sankce a ochranná opatření ve správním právu

## 1.1 Pojem sankce

Sankcí se rozumí újma za porušení povinnosti. Ta může mít právní i mimoprávní povahu; mimoprávní povaha spočívá například v morálním odsouzení pachatele veřejností. Tato práce se však zabývá sankcemi (a ochrannými opatřeními) za přestupky podle norem správního práva. Pro účely práce se tedy sankcí rozumí zákonem stanovená újma za porušení povinnosti vyplývající z příslušných právních norem.

Podle odborné literatury se sankce ve správním právu dělí na správní tresty a správní sankce obnovující povahy.<sup>1</sup> Zatímco správní tresty se zaměřují na nápravu toho, kdo se dopustil protiprávního jednání, protože náprava právního stavu již možná není, správní sankce obnovující povahy se uplatní tam, kde náprava právního stavu možná je. Sankce podle zákona o přestupcích, kterými se zabývá tato práce, přitom svým charakterem odpovídají správnímu trestu. Definici pojmu sankce (nebo pojmu trest) se více než literatura věnovaná správnímu právu věnuje literatura trestněprávní. Vzhledem k účelu správního trestání se domnívám, že trestněprávní teorii trestu je možné převzít i pro pojednání o sankcích ve správním právu. K blízkému vztahu trestů podle norem trestního práva a sankcí podle správního práva se rovněž opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud: „*Správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest. Jedná se o protiprávní jednání bez ohledu na zavinění, zpravidla výslovně označené zákonem jako správní delikt. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak.*“<sup>2</sup>

Sankce je hmotněprávní reakcí státu na spáchaný protiprávní čin.<sup>3</sup> Jedná se o opatření státního donucení, kterým se působí újma za spáchaný protiprávní čin jeho pachateli. Tato újma přitom musí odpovídat povaze a závažnosti činu a vyjadřovat tak společenské odsouzení činu a jeho pachatele.<sup>4</sup> Základním úkolem sankce

---

<sup>1</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 388.

<sup>2</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007 sp. zn. 8 Afs 17/2007–135.

<sup>3</sup> JELÍNEK, J. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 4. vyd. Praha: Leges, 2014.

<sup>4</sup> ŠÁMAL, P. *Trestní právo hmotné*. 7., přeprac. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 295.

je ochrana společnosti před činy, které jí nebo jí chráněné právní statky ohrožují. Těto ochrany se má docílit prostřednictvím individuální a generální prevence (viz podkapitola 1.2 o účelu sankce).

Trestněprávní nauka poukazuje na skutečnost, že u ochranných opatření mají ochraně společnosti před kriminalitou sloužit výhradně prostředky individuální prevence; ochranná opatření tedy nemají působit jako generální prevence.<sup>5</sup> V případech ochranných opatření ve správním trestání toto podle mého názoru zcela neplatí, zejména v případě omezujícího opatření, které je pro pachatele zpravidla zjevnou újmy. Domnívám se, že hrozba této újmy pak jako generální prevence působit může.

Při výkladu a pochopení pojmu sankce ve správním právu je dále třeba vzít v potaz souvislost mezi sankcí a správně právní odpovědností. Petr Průcha, autor článku „K reformě správního trestání“<sup>6</sup>, uvádí, že „vznik odpovědnosti je představován vznikem povinnosti strpět a nést sankci. Proto je také za základ správně právní odpovědnosti považováno protiprávní jednání subjektu správního práva, za které lze uložit správně právní sankci.“<sup>7</sup> Existence nepříznivých následků pro narušitele právní povinnosti je tak podstatou správně právní odpovědnosti. Sankce je proto, uvádí Průcha, v určitém slova smyslu „odpovědností v akci“.<sup>8</sup>

## 1.2 Účel sankce

Účel sankce můžeme chápat jako praktické, jasně pojmenované cíle, které má sankce plnit.<sup>9</sup> Podle Jana Laty, autora série článků s názvem „Účel trestu a jeho spravedlivost“, je hlavním účelem trestu „udržení řádu ve společnosti“.<sup>10</sup> Jedním z takových cílů trestu, resp. sankce podle správního práva, je ochrana společnosti před škodlivou činností pachatele. K dosažení tohoto cíle dochází prostřednictvím represe, kdy je pachateli zabráněno v činnosti pokračovat (ze sankcí podle přestupkového zákona takto působí například sankce zákazu pobytu nebo propadnutí věci). Tento způsob však chrání společnost pouze po dobu trvání sankce. Je tedy žádoucí, aby sankce plnily i jiné cíle, které by zajistily trvalejší ochranu společnosti. Někteří

---

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 301.

<sup>6</sup> PRŮCHA, P. K reformě správního trestání. *Právník*. 1998, ročník 137, č. 12, s. 1029–1038.

<sup>7</sup> Tamtéž, s. 1029.

<sup>8</sup> Tamtéž, s. 1030.

<sup>9</sup> LATA, J. Účel trestu a jeho spravedlivost. *Trestní právo*. 2001, 4. ročník, č. 2, s. 24. Autor hovoří o sankcích podle trestního práva, tedy o trestech, podle mého názoru je účel sankce v trestním a správním právu v mnoha ohledech podobný.

<sup>10</sup> Tamtéž.



odborníci mezi cíli sankce zdůrazňují reparaci a prevenci: „*Posláním [...] je odstranit poruchu vzniklou porušením právní povinnosti a současně eliminovat i škodlivé následky takového protiprávního jednání, s cílem zabránit, resp. předejít jeho opakování.*“<sup>11</sup> Sankce by tedy měla působit i výchovně (což je zvláště akcentováno při ukládání sankcí mladistvým) a jako prevence, a to jak individuální, kdy sankce zasáhne do práv pachatele takovým způsobem, že ho od dalšího protiprávního jednání odradí, tak generální. Generální prevence spočívá jednak ve zvyšování obecného povědomí o sankcích a situacích, kdy je možné sankce uložit a v jaké výši, přičemž je v ideálním případě posilován konsensus zákonodárce a veřejnosti v tom, jaké jednání je žádoucí a jaké ne (pozitivní generální prevence), jednak jsou sankce způsobilé odstranit potencionálního pachatele (negativní generální prevence).

Dalším cílem sankce může být difamace, zneuctění pachatele. Podle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 sankce ve správním trestání takto působit nemají: „*Obecně se uznává, že trestné činy a sankce za ně uložené jsou spojeny s tzv. sociálněetickým odsudkem a morální zavržením hodností a mají difamující účinek. U správních deliktů takový odsudek absentuje, jsou nazírány jako eticky neutrální, jejich spáchání není v sociálním prostředí odsuzováno jako morálně závadné a nevede zpravidla k poklesu sociální prestiže pachatele.*“ Podle mého názoru však může být difamační účinek (tedy to, jak sankce působí) vnímán především u sankce napomenutí, pokuty v menším rozsahu, ale i v případě upuštění od uložení sankce a u ochranných opatření.

Účel sankcí ve správním trestání pak podle mého názoru odráží funkce správního trestání samotného (neboť ukládání sankcí je prostředkem jeho realizace). Takovými funkcemi jsou funkce signalizační (uložené sankce poskytují informaci o stavu ve společnosti), dozorová a ochranná, preventivně výchovná, reparační a represivní (která by se měla ve správním trestání uplatňovat pouze v omezené míře, viz dále).<sup>12</sup>

### 1.3 Pohled do historie

Sankcionování správních deliktů vedle trestných činů (neboli trestní právo správní, ačkoli tento pojem se již více než padesát let nepoužívá<sup>13</sup>) vzniklo v důsledku oddělování soudnictví od správy. V praxi se jednalo o svěření některých pravomocí souvisejících s postihem protiprávního jednání orgánům správy namísto soudu.

---

<sup>11</sup> Průcha, 1998, s. 1030.

<sup>12</sup> Průcha, 1998, s. 1033.

<sup>13</sup> MIKULE, V.: Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. *Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 57.

Správní delikty a jejich sankcionování se objevují již v josefínském Všeobecném zákoníku o zločinech a trestech na ně z roku 1787, konkrétně v části O politických zločinech a politických trestech. Sankcionování správních deliktů náleželo politickým úřadům. Tento zákoník byl přelomový z několika důvodů. Jednak zde byla vůbec poprvé uplatněna zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, tudíž za zločin ani za jiný delikt podle tohoto zákoníku nebylo možné uložit jiný trest, než který zákoník výslovně uváděl. Co se týče pojetí sankcí, výrazně se zde projevila inspirace dílem Cesara Beccarii „O zločinech a trestech“ – tedy dílem autora, který trest považoval za prostředek výchovný spíše než za prostředek odplaty. To tento zákoník respektoval, nebral však příliš ohled na další Beccariovu myšlenku, a sice, že sankce mají být přiměřené, nemá platit, že čím tvrdší je sankce, tím je účinnější. V katalogu sankcí tak bylo bití (lískovou holí pro muže a karabáčem pro ženy), vystavení na pranýři, vězení (v délce jeden den až jeden měsíc), veřejná práce v železech a vyhoštění z určitého místa.<sup>14</sup>

Zákoníkem o zločinech a těžkých policejních přestupcích z roku 1803 byl zaveden pojem „policejní přestupek“. Přestupky bylo možné sankcionovat pokutou, propadnutím věci, ztrátou práv, vězením (od 24 hodin do šesti měsíců, dělilo se na vězení obyčejné a tuhé), bitím (holí nebo metlou, mohlo být uloženo jen námezdní síle a již se nesmělo vykonávat veřejně), vyhoštěním z určitého místa či země a vyhoštěním z celého státu (tuto sankci bylo možné uložit pouze cizincům).<sup>15</sup>

Zákon č. 117/1852 ř. z. o zločinech, přečinech a policejních přestupcích byl víceméně pouze novelizací zákoníku z roku 1803. Přestupky zde byly rozděleny na přestupky soudní – o těch rozhodovaly soudy – a přestupky policejní (správní). Za přečiny a přestupky bylo možné uložit peněžitou pokutu, propadnutí věci, ztrátu práv a povolení, vězení, tělesná kárání, vyhoštění z určitého místa či korunní země nebo ze všech zemí (tato sankce mohla být opět uložena pouze cizincům). Vězení bylo možné uložit ve stejném rozsahu jako v zákoníku z roku 1803, tedy od 24 hodin do šesti měsíců, rovněž existovaly dva stupně vězení. Sankce byla vykonána ve věznicích okresních soudů, připouštělo se však i domácí vězení.<sup>16</sup>

V roce 1854 vstoupilo v platnost Císařské nařízení, jímž se vydávají předpisy o výkonu opatření a nálezů politických a policejních úřadů, takzvaný Výpraskový patent (Prügelpatent), které mimo jiné dávalo policejním orgánům pravomoc ukládat i vykonávat fyzické tresty. To se ovšem týkalo pouze některých osob, jako

---

<sup>14</sup> MALÝ, K. *K problematice vývoje správních přestupků a jejich stíhání v 19. století v Rakousku*. Vybrané aktuální problémy československého trestního práva. Praha: Univerzita Karlova, 1986, s. 57.

<sup>15</sup> Tamtéž.

<sup>16</sup> MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Linde, 2003, s. 200.

byli dělníci, služebnictvo nebo úředníci. Fyzické tresty byly zakázány o třináct let později, a to zákonem č. 131/1867 ř. z.

Správní trestání nebylo až do roku 1950 kodifikováno v jednom právním předpisu. Zákoník z roku 1852 byl mnohokrát novelizován, správní delikty a pravidla pro jejich sankcionování byly obsaženy v mnoha různých předpisech. V období „první republiky“ se sice objevovaly snahy o vytvoření jediného předpisu, který by kodifikoval základní normy správního trestání, nebyly však úspěšné. Například při projednávání návrhu zákona o organizaci politické správy (vyhlášeném pod č. 125/175 Sb.) bylo Národním shromážděním výslovně přislíbeno, že bude přijat zákon o trestním řízení správním, který bude upravovat i některé důležité hmotně-právní otázky. V letech 1928 a 1937 vláda skutečně Národnímu shromáždění předložila návrh zákona o správním trestním právu a řízení, k jeho přijetí ale nikdy nedošlo.<sup>17</sup>

Roztříštěná úprava správního trestání tak byla sjednocena až v roce 1950, kdy byly přijaty dva zákony, které správní trestání upravovaly. Jednalo se o trestní zákon správní (č. 88/1950 Sb.) a trestní řád správní (č. 89/1950 Sb.). Zajímavostí těchto předpisů byla skutečnost, že umožnily ukládat sankce československým občanům, kteří se dopustili přestupku proti státu a jeho orgánům mimo území Československa. Přestupky byly podle trestního zákona správního jen ty činy, které nebyly trestné podle trestního zákona soudního — tedy činy nepatrné společenské nebezpečnosti dle trestního zákona správního, na něž se nevztahoval trestní zákon soudní, a o nichž rozhodovaly správní úřady (národní výbory), nikoliv soudy, jak tomu bylo v případě deliktů trestněprávních. Stejně jako u trestných činů se i u přestupků uplatňovala zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Sankce (zákon o nich hovořil jako o trestech) se dělily na hlavní a vedlejší. Hlavními tresty bylo odnětí svobody, veřejné pokárání a pokuta. Odnětí svobody mohlo být rovněž uloženo jako náhradní trest pro případ nedobytnosti pokuty. Vedlejšími tresty bylo propadnutí jmění, zákaz činnosti (dočasně nebo navždy), zákaz pobytu, propadnutí věci a uveřejnění nálezu (na náklady pachatele přestupku). Při výměře trestu se mělo přihlížet ke stupni nebezpečnosti přestupku pro společnost, k míře zavinění, k osobě pachatele a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. V případech, kdy bylo ze způsobu spáchání přestupku patrné, že jím byl nebo měl být projeven „nepřátelský postoj k lidově demokratickému řádu republiky nebo k její socialistické výstavbě“, umožňoval zákon uložení přísnější sankce. Trest odnětí svobody se v takových případech měl vykonat v táboře nucené práce. Trestní zákon správní, stejně jako současný zákon o přestupcích, obsahoval zvláštní ustanovení o trestání

---

<sup>17</sup> Mikule, 1998, s. 62.

mladistvých. Podobně jako zákon o přestupcích stanoví, že se při posuzování přestupku spáchaného mladistvým přihlíží ke zvláštní péči, kterou společnost věnuje mládeži (§ 19 odst. 1 zákona o přestupcích), ukládal trestní zákon správní povinnost národnímu výboru, aby přihlédl „k zvláštní péči, kterou lidově demokratická republika věnuje mládeži“. V dalších ustanoveních pak zákon modifikoval druhy sankcí a jejich výměru v případě trestání mladistvých. Mladistvému tak například bylo možné uložit trest odnětí svobody (pokud k polepšení nepostačovalo uložení pokuty), tento trest však v žádném případě nesměl být vykonán v táboře nucené práce (jako tomu mohlo být v případech uvedených výše).

Pravomoc národních výborů ukládat i tak přísné sankce, jakou byl trest odnětí svobody, byla omezena novelou z roku 1953. Tato novela zavedla nový druh sankce, a sice nápravné opatření. Podstatou nápravného opatření byla povinnost odsouzeného vykonávat přidělenou práci za sníženou odměnu, aniž by mu z pracovního poměru plynuly určité výhody. Nápravné opatření se vykonávalo na svobodě; pokud byl pachatel v pracovním poměru, zejména vykonával-li převážně tělesnou práci, neměla se nařizovat změna zaměstnání. Pokud změna zaměstnání nařízena byla, mělo tomu tak být především proto, aby pachatel vykonával práci méně odpovědnou nebo na jiném pracovišti. Z původních sankcí (trestů), které bylo možné za přestupek uložit, zůstalo dále veřejné pokárání a pokuta, z vedlejších trestů pak zákaz činnosti, propadnutí věci a uveřejnění nálezu. O čtyři roky později byl trestní zákon správní opět novelizován, přičemž došlo k dalším omezením sankcí, například snížení horních sazeb pokut nebo znemožnění uložit zákaz činnosti navždy. Sankce začaly být více chápány jako prostředek převýchovy.<sup>18</sup>

Zásadní změnou v přestupkovém právu bylo přijetí zákona č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku. Tento zákon nahradil trestní zákon správní, přičemž (pře)výchovná funkce sankcí převážila nad tou represivní. Přestupky byly nadále projednávány národními výbory (s výjimkou vybraných přestupků, které měly projednávat jiné státní orgány); pokud projednání přestupku k nápravě občana nevedlo, národní výbor uložil za přestupek sankci, kterou zákon označoval jako „opatření“. Uložena mohla být následující opatření: napomenutí, veřejná důtka a pokuta do 500 Kčs. Dále zákon umožňoval vyslovit propadnutí věci nebo zabránění věci. Tento zákon byl zrušen až 1. července 1990, kdy nabyl účinnosti zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

---

<sup>18</sup> KUKLÍK, J. *Vývoj československého práva 1945–1989*. Praha: Linde, 2009, s. 309.

## 1.4 Specifika sankcí za přestupky

Ve srovnání se sankcemi (tresty), jejichž užití umožňuje trestní právo, resp. trestní zákoník, jsou sankce za přestupky zpravidla mírnější.<sup>19</sup> Je to z několika důvodů: jedním je obecně nižší závažnost a společenská škodlivost přestupku.<sup>20</sup> Dalším důvodem, proč jsou podle mě sankce za přestupky obecně spíše mírnější než tresty podle trestního zákoníku, je skutečnost, že zatímco o uložení trestu v trestním právu rozhoduje výhradně soud, pravomoc uložit sankci má správní orgán, tedy takový orgán, na jehož představitele (který o uložení sankce rozhoduje) nejsou kladeny takové požadavky jako na osobu soudce. Ačkoli lze rozhodnutí správního orgánu včetně rozhodnutí o uložení sankce (nebo ochranného opatření) přezkoumat soudem, domnívám se, že by nebylo správné, aby měly trestající správní orgány možnost postihnout pachatele přestupku způsobem, který by do jeho práv zasahoval nad míru vyplývající ze stávajících norem správního práva.

Systém sankcí tak neobsahuje sankce spojené s odnětím osobní svobody (ačkoli například sankce zákazu pobytu prvky zásahu do osobní svobody obsahuje). Podle platné právní úpravy dále není možné uložit sankci veřejné důtky — zveřejnění trestního nálezu — neboť tato sankce byla vyhodnocena jako nepřiměřeně tvrdá a nenapravitelná újma s ohledem na závažnost přestupku.<sup>21</sup> Nový zákon o přestupcích sankci zveřejnění rozhodnutí o přestupku zavádí, týká se však pouze právnických nebo podnikajících fyzických osob.

Domnívám se, že soustava sankcí ve správním právu by měla být vytvořena především tak, aby bylo možné za každý přestupek uložit právě takovou sankci, která nejlépe odpovídá společenské škodlivosti daného přestupku, a zároveň umožňuje zohlednit specifické okolnosti spáchání přestupku, osoby pachatele a podobně. Jinými slovy, katalog sankcí by měl být dostatečně široký a variabilní na to, aby bylo možné sankci co nejvíce individualizovat. Sankce za přestupek by měla být zvolena tak, aby pachatele odradila od recidivy a potenciálního pachatele od spáchání přestupku, nesmí ale být vzhledem k závažnosti přestupku nepřiměřená.

---

<sup>19</sup> Taková alespoň byla původní myšlenka správního trestání; stav, kdy se normy správního trestání této myšlenky vzdalují, není považován za žádoucí (VOPÁLKA, V. Cíle správy a správní tresty. Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*. 2002, roč. XXXV, s. 27).

<sup>20</sup> To však neplatí absolutně; problematikou sankcí a vztahem mezi trestáním podle správního a trestního práva se ve svém nálezu Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 podrobně zabýval Ústavní soud: „I když obecně platí, že stupeň společenské nebezpečnosti (škodlivosti) trestného činu je zpravidla typově vyšší, než jak je tomu u správního deliktu, nebývá tomu tak vždy. Mnoho správních deliktů je vysoce škodlivých, na druhé straně existuje mnoho bagatelních trestných činů.“

<sup>21</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 434.

Systematika sankcí ve stávající úpravě těchto požadavků podle mého názoru v zásadě vyhovuje.

Sankcemi, které je u nás v tuto chvíli za přestupky možné uložit, jsou napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci a zákaz pobytu. Naprostá většina zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků jako jedinou sankci uvádí pokutu, přičemž není zcela jasné, zda je pokuta jedinou sankcí, kterou lze za daný přestupek skutečně uložit;<sup>22</sup> o této problematice bude pojednáno níže.

### 1.5 Ochranná opatření za přestupky

Ochranná opatření jsou spolu se sankcemi prostředkem k dosažení účelu přestupkového zákona. Jedná se rovněž o určitou újmu, kterou musí pachatel přestupku strpět, a – podobně jako je tomu u sankcí – státní moc má k výkonu ochranného opatření k dispozici donucovací prostředky. Na rozdíl od sankcí však způsobená újma není cílem (ačkoli není pochyb, že v ochranném opatření může pachatel přestupku újmu spatřovat); cílem je zabránění dalšímu porušení zájmu chráněného zákonem. Ochrannými opatřeními, která je možné v případě spáchání přestupku uložit, jsou omezující opatření a zabránění věci.

### 1.6 Koncepce sankcí a ochranných opatření v novém zákoně o odpovědnosti za přestupky

V zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich („zákon o odpovědnosti za přestupky“) se sankce nově nenazývají sankcemi, nýbrž správními tresty. Tento termín byl podle důvodové zprávy zvolen proto, že vhodněji vyjadřuje trestní povahu hrozící a ukládané sankce.<sup>23</sup> Dalším důvodem je sjednocení terminologie, neboť termín „trest“ používá i zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, například v ustanovení § 65 odst. 3<sup>24</sup>. Důvodová zpráva dále uvádí, že pojem „správní trest“ má zdůrazňovat, že se jedná o sankci trestního charakteru, jejímž cílem je trestání porušení právních povinností uložených předpisy správního práva. Pojem „sankce“ oproti tomu vzbuzuje zdání právního následku netrestního charak-

---

<sup>22</sup> MATES, P. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestněprávní revue*. 2010, 9. ročník, č. 7, s. 210.

<sup>23</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s. 166.

<sup>24</sup> § 65 odst. 3 soudního řádu správního: „Rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.“

teru.<sup>25</sup> To je navíc posilováno skutečností, že v předpisech správního práva se sankcí netrestního charakteru skutečně vyskytuje velké množství. Příkladem je zrušení živnostenského oprávnění nebo nařízení o odstranění stavby. Cílem těchto sankcí — netrestních opatření — není represe, nýbrž se jedná o opatření s nápravným, zajišťovacím a ochranným charakterem.<sup>26</sup> Zavedení pojmu „správní trest“ považují za správné, neboť souhlasím s tím, že zdůrazňuje vztah mezi správním trestáním a tresty podle norem práva trestního a lépe reflektuje smysl sankcí ve správním trestání.

Správní tresty jsou upraveny v části druhé hlavě VII zákona o odpovědnosti za přestupky. Ze stávajících trestů (sankcí) bylo zachováno napomenutí, pokuta, zákaz činnosti a propadnutí věci. V návaznosti na úpravu v zákoně č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku, který umožňuje vedle propadnutí věci i propadnutí náhradní hodnoty<sup>27</sup>, bylo propadnutí náhradní hodnoty nově zařazeno i mezi správní tresty. V zákoně o odpovědnosti za přestupky se upouští od možnosti uložení zákazu pobytu, což je podle důvodové zprávy<sup>28</sup> reakcí na pochybnosti vyjádřené odbornou veřejností ohledně souladu této sankce s ústavně zaručenou svobodou pohybu a pobytu (o problémech sankce zákazu pobytu je v této práci pojednáno ve zvláštní kapitole). Zákon naopak zavádí trest nový, kterým je zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Tento trest byl do katalogu správních trestů zařazen s ohledem na možnost za přestupky postihovat i právnické nebo podnikající fyzické osoby. V souvislosti s touto možností dále připadaly v úvahu další správní tresty, konkrétně zákaz účasti v zadávacím řízení, v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, dále pak zákaz přijímání dotací a subvencí, tedy tresty, které by částečně kopírovaly systém trestů, jež lze uložit právnickým osobám za trestné činy. Tyto tresty nakonec mezi správní tresty podle zákona o odpovědnosti za přestupky zařazeny nebyly, zejména s ohledem na jejich přísnost a závažnost pro pachatele přestupku.<sup>29</sup>

V druhé části hlavě VIII zákona o odpovědnosti za přestupky jsou upravena ochranná opatření. Jejich účel a určení se ve srovnání se stávající úpravou nemění — mají zajišťovat ochranu společnosti, jejich úloha je výchovná a zabezpečovací. Ochrannými opatřeními jsou nadále omezující opatření a zabránění věci, přičemž u omezujícího opatření nový zákon předpokládá širší možnosti využití oproti stá-

---

<sup>25</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s. 167.

<sup>26</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo*. 2014, roč. XLVII, č. 1–2, s. 85.

<sup>27</sup> § 71 trestního zákoníku.

<sup>28</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s. 167.

<sup>29</sup> Uložení zákazu plnění veřejné zakázky je dle platné právní úpravy možné; tato možnost je zakotvena v § 120a odst. 3 zákona č. 137/2006, o veřejných zakázkách, přičemž orgánem oprávněným zákaz uložit je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

vající úpravě. Nová úprava dále výslovně stanoví možnost uložení zabránění náhradní hodnoty.

V souvislosti s předložením návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky se ozývaly hlasy kritizující promarněnou příležitost k podstatnějšimu rozšíření katalogu správních trestů.<sup>30</sup> Místo by zde mohly mít tresty alternativní, případně tresty, které by měly uplatnění například tam, kde nelze očekávat uhrazení uložené pokuty. Navrhované (alespoň k diskusi) byly krátkodobé tresty odnětí svobody, trest domácího vězení, trest obecně prospěšných prací, povinnost dostavovat se v určených intervalech na obecní úřad či úřad Policie ČR nebo povinnost absolvovat výchovný program v případě dopravních, „alkoholových“ nebo násilných přestupků.<sup>31</sup> Poslední uvedený trest se alespoň částečně podařilo do nové úpravy prosadit v průběhu legislativního procesu ve formě rozšíření možností využití omezujícího opatření – nově bude možné uložit omezující opatření spočívající v povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládnání agrese nebo násilného chování.

Domnívám se, že trest obecně prospěšných prací, povinnost dostavovat se na obecní úřad nebo úřad Policie ČR nebo povinnost absolvovat výchovný program v případě některých přestupků by předmětem diskuse v budoucnu být měly a za určitých podmínek by jejich zavedení mohlo být prospěšné; tyto tresty by také mohly představovat alternativu k leckdy neefektivní pokutě. S možností sankcionovat přestupky trestem odnětí svobody nebo domácím vězením ovšem z důvodů, které jsem již uvedla v části 1.4, spíše nesouhlasím.

---

<sup>30</sup> POTMĚŠIL, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, roč. XLVII, č. 1–2, s. 118–142.

<sup>31</sup> Potměšil, 2014, s. 125.



## 2 Sankce za přestupky podle zákona o přestupcích

### 2.1 Napomenutí

Napomenutí je považováno za nejmírnější ze sankcí. Je tedy ukládáno za méně závažné přestupky podle zákona o přestupcích nebo zvláštních zákonů. Jedná se o „trest morální povahy“, což znamená, že pachateli nemá přivodit hmotnou ani jinou citelnou újmu, nýbrž má působit především výchovně. Pachateli není napomenutím uložena žádná sekundární povinnost, na rozdíl od ostatních sankcí, kdy pachatel musí něco konat nebo se naopak něčeho zdržet. Napomenutí je tak fakticky podobné projednání přestupku s následným upuštěním od potrestání, což vzbuzuje otázku, zda není tato sankce nadbytečná.

Zákon o přestupcích napomenutí pouze uvádí v katalogu sankcí, které je možné za přestupek uložit, podmínky pro jeho ukládání nebo upřesnění výkonu již nestanoví. Jediným omezením je, že napomenutí nesmí být uloženo současně s pokutou. Domnívám se, že důvodem tohoto omezení je rozpor mezi smyslem napomenutí (primárně působit výchovně) a smyslem pokuty (primárně způsobit pachateli přestupku újmu a tím ho odradit od recidivy). Zákon na druhou stranu nevylučuje uložení sankce napomenutí a sankce zákazu činnosti nebo zákazu pobytu. Kombinace těchto sankcí však podle mého názoru nebude příliš obvyklá, neboť obě uvedené sankce jsou podstatným zásahem do práv pachatele přestupku a nepředpokládám, že by tak byly ukládány za méně závažné přestupky. Rovněž v případě propadnutí věci, jehož uložení současně s napomenutím zákon také nevylučuje, lze předpokládat, že nebude obvyklá situace, kdy by hodnota věci nebyla v nápadném nepoměru k povaze přestupku (§ 15 odst. 2 přestupkového zákona) a zároveň by se jednalo o přestupek, u něhož se napomenutí jeví jako postačující.

Napomenutí lze uložit v „klasickém“ i v příkazním řízení. Naopak v blokovém řízení tuto sankci uložit nelze, protože zde je jedinou možnou sankcí pokuta. Přestupek může být v blokovém řízení vyřízen domluvou, ta však nemá povahu sankce a je ji proto nutné od napomenutí odlišovat. Domluva je upravena v ustanovení o blokovém řízení (§ 84 odst. 1 zákona o přestupcích), nejedná se však o realizaci blokového řízení — charakterem se snad spíše podobá odložení věci podle § 66 odst. 3 písm. a) zákona o přestupcích. Použije se v případech, kdy jednání pachatele sice naplňuje formální znaky přestupku, ale společenská škodlivost (tedy materiální znak) přestupku je natolik nízká, že není nutné vést přestupkové řízení — toto opatření je při zvážení všech okolností považováno za dostačující k nápravě pacha-

tele. Cílem domluvy je tedy i výchovné působení na pachatele přestupku, čímž se domluva podobá sankci napomenutí. Komentář domluvu označuje za „právně neformální způsob řešení přestupku spočívající v upozornění na závadné (protiprávní) jednání“<sup>32</sup>. O domluvě tedy neprobíhá žádné správní řízení (ani blokové), ani se o vyřízení přestupku tímto způsobem nevydává žádné rozhodnutí. Zda oprávněný subjekt rozhodne o vyřízení přestupku domluvou je pouze na jeho uvážení, není nutný ani souhlas osoby podezřelé ze spáchání přestupku. Vyřízení domluvou není překážkou věci rozhodnuté a řízení o přestupku tak lze zahájit dodatečně, pokud vyjdou najevo skutečnosti, které činí přestupek závažnějším.<sup>33</sup>

Na místě je již zmíněná otázka, zda má sankce napomenutí v katalogu sankcí za přestupky stále místo. Na jednu stranu by bylo možné argumentovat, že se tato sankce fakticky podobá upuštění od uložení sankce ve smyslu § 11 odst. 3 zákona o přestupcích, kdy je přestupek pouze projednán, ale sankce uložena není. Tento institut rovněž působí výchovně, bylo by tedy snad možné jím sankci napomenutí plně nahradit. Podle mého názoru napomenutí stále význam má, neboť ho vnímám jako určitý mezistupeň mezi pouhým projednáním přestupku s následným upuštěním od uložení sankce na jedné straně a závažnější pokutou na straně druhé. Pokud bychom se měli zaměřit pouze na reálné důsledky sankce pro pachatele přestupku, mohli bychom argumentovat například tím, že pokuta ve výši 100 Kč má pro část pachatelů stejně zanedbatelný důsledek jako sankce napomenutí. Přesto však spatřuji mezi napomenutím a pokutou, třebaže nízkou, rozdíl. Napomenutí má tedy podle mě význam tam, kde jsou jiné sankce příliš tvrdé, a samotné projednání přestupku nepostačuje. Soudím, že efekt napomenutí je přinejmenším psychologický — fakticky má sice totožné dopady jako upuštění od uložení sankce, stále se však o sankci jedná. Domnívám se, že jako takové by mohlo být napomenutí účinné zejména u některých osob, například u osob starších nebo naopak u mladistvých (u kterých i pokuta o nižší výměře může představovat významnou — a leckdy snad i nepřiměřenou — újmu).

## 2.2 Pokuta

Pokuta je nejčastěji ukládanou sankcí. Spočívá v majetkové újmě, která vzniká pachateli přestupku, tedy v zásahu do jeho vlastnických práv. Funkce této sankce je represivní — dochází ke zmenšení majetku sankcionovaného — a zároveň i preven-

---

<sup>32</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 458.

<sup>33</sup> Tamtéž.

tivní, neboť samotná hrozba pokuty je způsobilá potencionálního pachatele přestupku odradit. To platí podle mého názoru zejména pro přestupky, za které jsou v praxi běžně ukládány vysoké pokuty (nejde tedy pouze o formální stanovení nevyužívané vysoké horní sazby), a dále pro ty přestupky, u nichž je i dolní sazba pokuty vysoká.

Pokutu lze uložit za každý přestupek. Jediným omezením tak je, že spolu s pokutou nelze uložit napomenutí, což je stanoveno v § 11 odst. 2 zákona o přestupcích. V praxi je obvyklé, že u jednotlivých skutkových podstat přestupků, ať už v zákoně o přestupcích nebo v zákonech zvláštních, je možnost uložení pokuty výslovně stanovena spolu se sankčním rozpětím. Pokud není sankční rozpětí stanoveno, použije se obecná úprava zákona o přestupcích; podle té je horní hranice pokuty ukládaná ve standardním (nezkráceném) řízení 1 000 Kč. Absence sankčního rozpětí však v praxi není běžná, dá se tedy předpokládat, že obecná úprava je zde pouze pro případ, kdy by zákonodárce z nějakého důvodu sankční rozpětí nestanovil a bez obecné úpravy by pak nebyl trestající správní orgán při určování výše pokuty nijak limitován. Ne příliš velkému předpokládanému využití obecné úpravy nasvědčuje i skutečnost, že horní hranice sazby pokuty je od účinnosti zákona o přestupcích (tedy od 1. 7. 1990) stále stejná, zatímco ve zvláštních zákonech je tendence horní hranici spíše zvyšovat — je obvyklé, že horní hranice pokut jsou ve zvláštních ustanoveních o přestupcích i mnohonásobně vyšší než 1 000 Kč dle obecné úpravy.

Dolní hranici obecná úprava nestanoví. Ve zvláštní části zákona o přestupcích nebo ve zvláštních zákonech někdy stanovena je. Jedná se například o přestupky podle § 30 odst. 1 písm. g) až i) zákona o přestupcích, za něž lze uložit pokutu od 25 000 do 50 000 Kč. Stanovením poměrně vysoké dolní hranice pokuty se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 14/09, v němž vyjádřil názor, že „*typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit „nulovou“ hodnotu výměry sankce*“.

Kromě fixního stanovení horní, popř. dolní, hranice sazby pokuty může zákonodárce stanovit sazbu pohyblivě. Tak tomu bylo například u přestupku podle § 27 odst. 1 písm. d) již neúčinného zákona č. 219/1995 Sb., devizového zákona, za něž bylo možné uložit pokutu do 0,3 % povinného depozita za každý kalendářní den neplnění depozitní povinnosti. Podobně je horní hranice sazby pokuty stanovena v § 17 odst. 3 písm. e) zákona č. 61/1997 Sb., o lihu, podle něhož je možné uložit za některé přestupky pokutu do výše desetinásobku sazby spotřební daně stanovené pro luh zvláštním zákonem a připadající na množství lihu obsaženého ve výrobku. Někteří odborníci jsou toho názoru, že způsob stanovení pokuty nemá „vesměs

žádné věcné opodstatnění, protože tu či onu alternativu lze zvolit pojmově u všech skutkových podstat<sup>34</sup>. Podle mého názoru pohyblivý způsob stanovení horní sazby pokuty může usnadnit práci jednak zákonodárci, který nemusí každou změnu v ustanovení, na něž vymezení skutkové podstaty přestupku odkazuje, reflektovat v ustanovení o sankci, jednak takový způsob do jisté míry usnadňuje trestajícímu správnímu orgánu odůvodnění uložení konkrétní sazby, protože zákonodárce takovýmto ustanovením vyjadřuje svůj pohled na škodlivost daného přestupku.

Stanovením sankčního rozpětí zákonodárce omezuje prostor pro správní uvážení při ukládání sankce. Horní hranice je zásadně nepřekročitelná, a pokud je stanovena dolní hranice, nesmí správní orgán uložit pokutu pod touto hranicí (zákon o odpovědnosti za přestupky však možnost mimořádného snížení výměry pokuty zavádí). Stejně jako při ukládání ostatních sankcí platí i v případě ukládání pokuty zákaz libovůle, vázanost ustanovením § 12 odst. 1 zákona o přestupcích a ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu, a další hlediska, která se týkají zásad pro ukládání sankcí. Správní orgán musí uložení pokuty v dané výši náležitě odůvodnit. V případě souběhu přestupků se uplatní absorpční zásada, to znamená, že správní orgán bude omezen horní hranicí sazby pokuty toho přestupku, u kterého je tato horní hranice nejvyšší. Zákon o odpovědnosti za přestupky však zavádí uplatnění zásady asperační (zostřující), kdy bude možné horní hranici sazby pokuty za přestupek nejpřísněji postižitelný zvýšit až o polovinu. I stávající úprava sice teoreticky umožňuje zvýšení horní sazby pokuty, zákon tuto možnost však musí výslovně připustit. Jedná se například o ustanovení § 84 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které za stanovených podmínek umožňuje horní sazbu pokuty za dané přestupky až zdvojnásobit. Zákon může stejným způsobem umožnit uložení pokuty ve výši pod stanovenou minimální sazbou. Podle mého názoru se však nejedná o prolomení nepřekročitelnosti hranice sazby, nýbrž o stanovení jiné (vyšší či nižší) hranice sankce v případě jiné (kvalifikované či privilegované) skutkové podstaty.

Pokutu lze uložit jak v již zmíněném klasickém řízení, tak i v řízení blokovém a příkazním. V blokovém řízení lze uložit pokutu do 5 000 Kč, pokud zákon nestanoví jinak, v příkazním řízení je možné uložit pokutu do 10 000 Kč. Možnost uložit v blokovém řízení pokutu do 5 000 Kč neznamená, že by přestupky, za něž zákon stanoví možnost uložení pokuty ve výši přesahující tento limit, nebylo vůbec možné v blokovém řízení projednat — hranice 5 000 Kč se týká přímo uložené pokuty. Co se týče příkazního řízení, je otázka, zda v případech, kdy zákon ve zvláštním ustanovení pro příkazní řízení stanoví jinou horní hranici, bude platit obecná nebo

---

<sup>34</sup> MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 100.

zvláštní úprava. V této otázce se názory v odborné literatuře rozcházejí. Zatímco jeden komentář k zákonu o přestupcích uvádí, že hranice stanovená v § 13 odst. 2 zákona o přestupcích platí i pro zvláštní zákony<sup>35</sup>, jiný komentář<sup>36</sup> s tímto závěrem nesouhlasí. Osobně se přikláním ke stanovisku druhého jmenovaného, podle zásady, že úprava ve zvláštním zákoně má přednost před obecnou úpravou.

U některých přestupků zákon stanoví velmi vysoké horní hranice sazby pokuty. Jedná se například o přestupek podle § 9c odst. 1 písm. e) zákona č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu, za nějž lze fyzické osobě uložit pokutu až 25 milionů korun. Kritické hlasy říkají, že nemá smysl nastavovat hranici takto vysoko, neboť v praxi by tak vysoká pokuta jednak byla u většiny pachatelů obtížně vymahatelná, jednak lze pochybovat o tom, že vysoká pokuta reflektuje společenskou škodlivost daného přestupku; příliš vysoké horní sazby zároveň mohou přispívat k tomu, že je jejich adresáti „neberou vážně“, čímž zákon přestává plnit jednu z hlavních funkcí, a sice odrazení potencionálních pachatelů od protiprávního jednání.

Pokud bychom přistoupili na to, že horní hranice je někdy nastavena příliš přísně a vzhledem k účelu a vymahatelnosti sankce snad i nesmyslně, museli bychom odpovědět i na otázku, jak stanovit horní hranici pokuty, a jaká by tato hranice musela být, aby byla výše uložené pokuty vždy (nebo téměř vždy) jistě vymahatelná a zároveň by bylo zaručeno, že pokuta v dané výši bude efektivní. Vzhledem k tomu, že správní orgán je při ukládání sankce pokuty vázán nejen horní hranicí pokuty stanovené zákonem, ale zároveň i dalšími kritérii vyplývajícími přímo ze zákona, popř. z praxe soudů,<sup>37</sup> domnívám se, že stanovení vysokých horních hranic nepředstavuje zásadní problém. Více pozornosti si podle mého názoru zaslouhuje skutečnost, že horní hranice u některých přestupků ve srovnání s jinými neodpoví-

---

<sup>35</sup> KUČEROVÁ, H. HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou: a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků*. 2. vyd. podle právního stavu účinného k 1. 11. 2011. Praha: Leges. 2011, s. 60.

<sup>36</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 83.

<sup>37</sup> Příkladem je nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002, v němž se ÚS vyjadřuje k požadavku reflektovat při stanovování sazby sankce majetkové poměry sankcionovaného: „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. Z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné [...] ale vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty.“  
K zohledňování majetkových poměrů sankcionovaného při stanovování výměry sankce viz též KÜHN, Z. Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa. *Na křížovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 337–350.

dá míře jejich společenské škodlivosti. Některé přestupky ohrožující stejný objekt mají odlišné sazby, přičemž zákonodárce nijak nezduvodňuje, proč tomu tak je; tím úprava vzbuzuje zdání nahodilosti a působí nedůvěryhodně.

Výše již byla zmíněna otázka, zda je možné uložit jinou sankci než pokutu v případě, kdy zvláštní úprava pokutu uvádí jako jedinou sankci, což je obvyklé. Co se týče vymezení vztahu k zákonu o přestupcích ve zvláštních zákonech a jeho použitelnosti pro přestupky podle těchto zákonů, připadají v úvahu v zásadě tři situace: Zaprvé, zákon výslovně odkazuje na zákon o přestupcích jako na předpis, kterého se má použít při sankcionování přestupků (např. zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti – § 63 odst. 4 tohoto zákona stanoví, že pro přestupky, řízení o nich a výnosech uložených pokut platí obecné předpisy o přestupcích). V takovém případě bude možné uložit i sankce ve zvláštním zákoně neuvedené, resp. ty, které je možné uložit i bez výslovného zákonného zmocnění, tj. napomenutí a propadnutí věci. Druhá situace nastane tehdy, kdy zvláštní zákon žádný odkaz na zákon o přestupcích neobsahuje. I v takovém případě je podle mého názoru možné postupovat podle zákona o přestupcích a uložit i jinou sankci, a to na základě subsidiarity zákona o přestupcích ve vztahu k zvláštním zákonům. Ve třetím případě, kdy zvláštní zákon přímo stanoví použitelnost zákona o přestupcích jen tehdy, pokud tento zvláštní zákon sám neobsahuje vlastní úpravu, bude podle odborné literatury možné postupovat stejně jako v obou výše uvedených případech. Pokud by totiž nebylo možné zákon o přestupcích použít ani pro výběr sankcí, jednalo by se o neodůvodněnou nerovnost – nedávalo by například smysl, kdyby za některé sankce bylo možné uložit napomenutí a za jiné ne.<sup>38</sup>

Pokuta uložená správním orgánem obce je příjmem obce, příjmem státního rozpočtu nebo příjmem některého veřejného fondu - záleží na tom, který orgán o věci rozhodoval v prvním stupni. Může také nastat situace, kdy se příjem z pokuty dělí mezi dva subjekty – např. mezi obec a Státní fond životního prostředí podle ustanovení § 1251 odst. 10 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. To může být v praxi problematické, například když je pokuta ukládána v blokovém řízení a není jasné, zda použít pokutový blok příslušného krajského úřadu (pro pokuty připadající do rozpočtu obce) nebo pokutový blok celního úřadu (pro pokuty připadající do rozpočtu Státního fondu životního prostředí).<sup>39</sup>

Správní orgán v rozhodnutí o přestupku, za který byla uložena pokuta, musí určit lhůtu k zaplacení. V případě, že povinný svou povinnost zaplatit pokutu ne-

---

<sup>38</sup> Mates a kol., 2015, s. 105.

<sup>39</sup> SLÁNSKÁ, B. Zamyšlení nad správou vybraných pokut z pohledu obcí. *Právní rádce*. 2016, č. 7–8, s. 62–63.

splní dobrovolně, přistoupí se k exekuci na peněžité plnění podle části druhé hlavy XI správního řádu.

### 2.3 Zákaz činnosti

Tato sankce představuje vážný zásah do právního postavení i osobních poměru pachatele přestupku. Jejím hlavním smyslem je zabránit pachateli přestupku v recidivě.<sup>40</sup> Předpokládá se tedy, že zakazovaná činnost s přestupkem přímo souvisí. Kromě preventivní funkce má tato sankce i funkci represivní, neboť pachateli přestupku může být zakázána činnost, která je náplní jeho volného času nebo která mu slouží k obživě.<sup>41</sup> Zároveň tak zákaz činnosti může pachateli přivodit újmu na majetku. Vzhledem k možnosti uložit tuto sankci v některých případech až na dva roky se přitom může jednat o zásah trvalejšího charakteru.

Tuto sankci lze uložit pouze v případě, že to zákon o přestupcích nebo zvláštní zákon u daného přestupku výslovně připouští, a to pouze na dobu tam stanovenou, a spáchá-li pachatel přestupek touto činností nebo v souvislosti s ní. Přestupky, za které lze zákaz činnosti uložit podle zákona o přestupcích, jsou ostatní přestupky na úseku dopravy a přestupky na úseku silničního hospodářství podle § 23 odst. 1 písm. b), d), h) a i), přestupky na úseku podnikání podle § 24 odst. 1 písm. b) a c), některé přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30 odst. 1 a přestupky na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství podle § 35 odst. 1 písm. f). Podle zvláštních zákonů lze zákaz činnosti uložit například za přestupky podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti<sup>42</sup>, nebo zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích<sup>43</sup>. Zákon o přestupcích umožňuje uložení sankce pouze na dobu, kterou zákon u konkrétního přestupku stanoví, přičemž horní hranice je dva roky. Stanovení délky zákazu činnosti obecně je předmětem správního uvážení trestajícího správního orgánu – stejně jako u stanovení rozsahu jiných sankcí správní orgán zvažuje veškeré okolnosti spáchání činu, druh zavinění, osobní poměry pachatele a podobně. Je otázka, jak by správní orgán mohl postupovat, pokud by zákon pro konkrétní přestupky stanovil sankční rozpětí s vyšší horní hranicí, než kterou uvádí obecná úprava zákona o přestupcích. Tak je tomu například v ustanovení § 166 odst. 4 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, podle něhož je za některé přestupky podle

---

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2009, sp. zn. 9 As 7/2009.

<sup>41</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2008, sp. zn. 9 As 7/2008.

<sup>42</sup> § 63 odst. 2 zákona o myslivosti.

<sup>43</sup> § 125c odst. 6 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

tohoto zákona možné uložit zákaz činnosti až na pět let. Názory v odborné literatuře nejsou jednotné. Autoři komentáře Jemelka a Vetešník se domnívají, že správní orgán je v takovém případě omezen horní hranicí stanovenou zákonem zvláštním, nikoli obecnou úpravou podle § 14 zákona o přestupcích.<sup>44</sup> Stejného názoru jsou i autoři jiného komentáře, kteří uvádějí, že „pokud by zvláštní zákon dobu zákazu činnosti nestanovil, lze ho uložit nejdéle na dva roky“<sup>45</sup>. V odborné literatuře je naopak možné najít názor, že „maximální délka je dva roky“<sup>46</sup>. Předkladatel nového zákona o odpovědnosti za přestupky se pravděpodobně přiklání k výkladu autorů komentářů, protože podle § 47 odst. 2 nového zákona o odpovědnosti za přestupky lze zákaz činnosti uložit nejdéle na 3 roky, pokud není doba zákazu činnosti u konkrétního přestupku stanovena.

Činnost, na kterou se může zákaz vztahovat, musí být buď v době spáchání přestupku pachatelem vykonávána v pracovním nebo jiném obdobném poměru, nebo k ní musí být potřeba povolení nebo souhlasu státního orgánu. Přestupek musí být spáchán touto činností nebo v souvislosti s ní. Správní orgán může zákaz činnosti uložit tehdy, když jsou obě tyto podmínky splněny. Činností vykonávanou v „jiném obdobném poměru“ se rozumí například služba státních zaměstnanců nebo činnost vykonávaná na základě dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr (tedy například na základě dohody o provedení práce podle § 76 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce). Jsem proto toho názoru, že pro posouzení, zda činnost splňuje tuto podmínku, bude rozhodující její charakter. Zda je k činnosti potřeba povolení nebo souhlasu státního orgánu, určuje vždy právní předpis. Jedná se o činnost, k níž je osoba oprávněna na základě rozhodnutí. Nepůjde naopak o činnost, k níž je osoba oprávněna na základě právního předpisu samotného nebo na základě registrace — takovou činnost nelze zákazem postihnout. Důležité je, že sankce může být uložena i osobě, která právním předpisem vyžadované povolení nebo souhlas nemá.<sup>47</sup> Obdobného výsledku v případě činností, které nelze zakázat podle § 14, je možné dosáhnout omezujícím opatřením podle § 17 zákona o přestupcích. Zákaz činnosti lze uložit samostatně i společně s jinou sankcí. Takovou jinou sankcí bu-

---

<sup>44</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 88.

<sup>45</sup> ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. *Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů*. 17. aktualizované vydání podle stavu k 1. 1. 2011. Praha: Linde, 2011, s. 47.

<sup>46</sup> MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 84. V téže publikaci, ovšem ve vydání z roku 2015, se již uvádí: „Zákaz činnosti je možno uložit maximálně na dobu dvou let, zvláštní zákon však může stanovit i jinou, zpravidla delší lhůtu.“ (Mates a kol., 2015, s. 101).

<sup>47</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2009, sp. zn. 9 As 7/2009.



de nejčastěji pokuta, typicky například u některých přestupků podle § 125c zákona o provozu na pozemních komunikacích.

V případě, že pachateli byla činnost zakázána již na základě opatření správního orgánu v souvislosti s projednávaným přestupkem, započítává se tato doba do doby zákazu činnosti. Pokud by však toto opatření bylo učiněno z jiného důvodu, než je ten, který souvisí s přestupkem, k započtení by nedošlo.<sup>48</sup> Ačkoli správní orgán přistupuje k započtení z úřední povinnosti, domnívám se, že i zde je prostor pro úvahu správního orgánu, přinejmenším v tom smyslu, že správní orgán bude posuzovat, zda započtením nedojde k neúměrnému zkrácení sankce.<sup>49</sup> Pokud by byla po započtení doba zákazu činnosti natolik krátká, že by sankce nemohla splnit svůj účel, správní orgán by sankci vůbec neuložil. Autoři komentáře nastolují otázku, zda by se do doby zákazu činnosti započítávala i doba, po kterou pachatel přestupku nesměl činnost vykonávat kvůli opatření osoby odlišné od správního orgánu.<sup>50</sup> Příkladem je zadržení řidičského průkazu podle § 118b odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích. Souhlasím se závěrem prezentovaným v komentáři, a sice že tato doba by měla být započítána. Z pohledu pachatele přestupku není podstatné, zda bylo opatření směřující k zakazu činnosti učiněno ze strany policisty nebo ze strany správního orgánu, újmu pocítuje v obou případech.

Podobně jako v případě sankce zákazu pobytu (viz dále) je i v případě zákazu činnosti možné upustit od výkonu zbytku sankce. Je to proto, že zákaz činnosti zasahuje do poměrů pachatele přestupku natolik závažným způsobem, že se jeví jako žádoucí, aby měl sankcionovaný možnost délku výkonu této sankce svým chováním snížit. Podmínkou upuštění od zbytku výkonu zákazu činnosti je uplynutí poloviny doby, na níž byl zákaz uložen. Další podrobnosti stanoví § 92 zákona o přestupcích. Správní orgán o upuštění rozhodne výhradně na návrh pachatele přestupku (s výjimkou mladistvých, kdy může návrh podat též zákonný zástupce mladistvého nebo orgán sociálně-právní ochrany dětí)<sup>51</sup>. O žádosti rozhoduje správní orgán, který v prvním stupni rozhodl o uložení sankce; upuštění od výkonu zbytku sankce je pouze jeho právem, nikoli povinností. Při rozhodování správní orgán posuzuje, zda pachatel přestupku svým způsobem života prokázal, že další výkon sankce již

---

<sup>48</sup> Mates a kol., 2015, s. 101.

<sup>49</sup> Podobný závěr vyplývá i z komentáře: „Pokud by doba, která se má započíst, byla stejná nebo dokonce delší než doba zákazu činnosti, tak z povahy této sankce vyplývá, že správní orgán zákaz činnosti neuloží. S touto skutečností se však musí vypořádat v odůvodnění rozhodnutí. Stejně by správní orgán postupoval i v případě, kdyby doba, která se má započíst, snížila dobu zákazu činnosti takovým způsobem, že by zákaz činnosti nesplnil požadovaný účel.“ (Jemelka a Vetešník, 2013, s. 91).

<sup>50</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 90.

<sup>51</sup> Tamtéž, s. 91.

není potřebný. Žádosti buď vyhoví, nebo ji zamítne, nelze jí ovšem vyhovět jen z části. Proti rozhodnutí o návrhu se nelze odvolat, ani není možné podat návrh opětovně.

V případě, že by pachatel přestupku zákaz činnosti nerespektoval, může být založena trestní odpovědnost za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku. V souvislosti se zavedením bodového systému za přestupky podle zákona o provozu na pozemních komunikacích<sup>52</sup> a trestním zákoníkem se objevily otázky o možné trestní odpovědnosti „vybodovaných“ řidičů za tento trestný čin.<sup>53</sup> K tomuto problému se ve svém nálezu ze dne 8. 12. 2011, sp. zn. III. ÚS 2974/10 vyjádřil Ústavní soud, který potvrdil, že řízení motorového vozidla po pozbytí řidičského oprávnění kvůli dosažení dvanácti trestných bodů je naplněním skutkové podstaty trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. a).<sup>54</sup> I přes závěry Ústavního soudu považoval zákonodárce za vhodné doplnit předmětné ustanovení novelou, kterou se stanoví, že trestného činu podle § 337 odst. 1 písm. a) se dopustí ten, kdo „vykonává činnost, pro kterou pozbyl příslušné oprávnění“. Cílem této úpravy bylo odstranit pochybnosti o trestním postihu tzv. vybodovaných řidičů.<sup>55</sup>

## 2.4 Propadnutí věci

Smyslem této sankce je zabránění recidivě, popřípadě odejmutí prospěchu z protiprávního jednání. Propadnutí věci je sankce, kterou lze uložit samostatně i společně s jinou sankcí. Trestající správní orgán může o jejím uložení rozhodnout i u těch přestupků v zákoně o přestupcích nebo zvláštním zákoně, kde možnost uložení té-

---

<sup>52</sup> Podle komentáře (Jemelka a Vetešník, 2013, s. 91) je záznam bodů do bodového hodnocení podle § 123a a násl. sankcí sui generis. Jedná se sice pouze o administrativní úkon, dosažení dvanácti bodů však fakticky vede k zákazu činnosti.

<sup>53</sup> Např. KNĚŽÍNEK, J. K maření výkonu úředního rozhodnutí řízením bez řidičského oprávnění podle nového trestního zákoníku. *Trestněprávní revue*. 2009, 8. ročník, č. 7, s. 197 nebo PÚRY, F. Ještě k (ne)trestnosti tzv. vybodovaných řidičů po 1. 1. 2010. *Trestněprávní revue*. 2010, 9. ročník, č. 6, s. 174.

<sup>54</sup> Citace z nálezu ÚS ze dne 8. 12. 2011, sp. zn. III. ÚS 2974/10: „Ve smyslu ustanovení § 123c odst. 3 zákona o silničním provozu řidič pozbývá řidičské oprávnění uplynutím pěti pracovních dnů ode dne, v němž mu bylo doručeno oznámení příslušného obecního úřadu o tom, že dosáhl celkového počtu dvanácti trestných bodů a byl vyzván k odevzdání řidičského průkazu. Jestliže řidič nepodal námítky proti provedení záznamu trestných bodů podle § 123f odst. 1 citovaného zákona nebo podané námítky byly jako neodůvodněné zamítnuty (§ 123f odst. 3 citovaného zákona), a po doručení výzvy k odevzdání řidičského průkazu nadále řídí motorové vozidlo, naplňuje znak skutkové podstaty trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. a) tr. zákoníku.“

<sup>55</sup> ŠÁMAL, P. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3190.

to sankce není výslovně stanovena.<sup>56</sup> V některých případech je uložení propadnutí věci obligatorní (§ 68 zákona č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu). Sankci propadnutí věci však lze uložit pouze v případě, že jsou splněny podmínky stanovené v ustanovení § 15 zákona o přestupcích. Podle tohoto ustanovení je propadnutí věci možné uložit tehdy, jestliže věc náleží pachateli a byla ke spáchání přestupku užita nebo určena, nebo byla přestupkem získána nebo byla nabyta za věc přestupkem získanou. Sankce se přitom nemůže týkat věci, jejíž hodnota je v nápadném nepoměru k povaze přestupku.

Věcí se podle judikatury rozumí „hmotný předmět oddělený od okolního světa“<sup>57</sup>. Při rozhodování o uložení sankce propadnutí věci je podstatné, aby se jednalo o věc individuálně určenou a samostatnou, která náleží výhradně pachateli přestupku (to musí mít správní orgán za prokázané). Z toho vyplývá, že se nesmí jednat o věc ve spoluvlastnictví ani ve společném jmění manželů. V případě, že věc není ve výlučném vlastnictví pachatele přestupku, připadá v úvahu uložení ochranného opatření zabránění věci.<sup>58</sup> Věc musí být individuálně určená — tím není vyloučeno uložení propadnutí věci v případě peněz, pokud jsou peníze určeny individuálně, nikoli druhově. Podle odborné literatury v praxi nepřichází v úvahu propadnutí nemovité věci.<sup>59</sup> Naopak je teoreticky možné, aby bylo předmětem propadnutí věci zvíře,<sup>60</sup> je ovšem nutné respektovat zvláštní povahu zvířete jako věci a se zvířetem nakládat odpovídajícím způsobem.

Věcí užitou ke spáchání přestupku se rozumí věc, pomocí které pachatel naplnil skutkovou podstatu přestupku. Jednalo by se tak například o klece na zvířata, které pachatel použil při nedovoleném obchodování s jedinci druhů, jejichž obchod je omezen nebo zakázán podle mezinárodních úmluv ve smyslu § 87 odst. 3 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny.

Co se týče propadnutí věci „určené ke spáchání přestupku“ (§ 15 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích), tedy za situace, kdy přestupek spáchán nebyl, je třeba poznamenat, že zákon o přestupcích neumožňuje postih přípravy přestupků (na rozdíl od trestního zákoníku, který postih přípravy některých trestných činů při splnění stanovených podmínek umožňuje). Bude se tedy jednat o pokus o přestupek ve smyslu § 50 odst. 3 PZ nebo o přestupky předčasně dokonané.<sup>61</sup> Věcí přestup-

---

<sup>56</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 95.

<sup>57</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2007, sp. zn. 4 Afs 23/2003–118.

<sup>58</sup> § 18 zákona o přestupcích.

<sup>59</sup> Mates a kol., 2015, s. 103.

<sup>60</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 95.

<sup>61</sup> Tamtéž, s. 96.; k pokusu přestupku dle § 50 například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. července 2007, sp. zn. 3 As 58/2005.

kem získanou nebo nabytou za věc mohou být například peníze získané prodejem odcizeného zboží.

Sankci propadnutí věci nelze uložit, pokud je hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku. To se bude týkat například přestupků proti bezpečnosti silničního provozu, kdy obvykle nebude možné uložit propadnutí vozidla, které bylo ke spáchání takového přestupku užito. Pro posouzení hodnoty věci nestanoví zákon žádná kritéria, stanovení hodnoty věci je tak součástí správního uvážení.<sup>62</sup> Hodnotu věci bude správní orgán zřejmě posuzovat podle svých odborných znalostí, může mu být známa z jeho úřední činnosti nebo ji zjistí na základě znaleckého posudku. Je otázka, zda se při posuzování bude jednat pouze o stanovení hodnoty vyjádřené penězi, nebo bude hrát roli i osobní vztah vlastníka k věci. Osobně jsem toho názoru, že v hodnotě věci musí být zohledněn i osobní vztah vlastníka k věci. I občanský zákoník počítá při stanovení hodnoty věci s tzv. mimořádnou cenou, která se odvíjí od zvláštních poměrů nebo zvláštní oblíbenosti<sup>63</sup>, přičemž podle mého názoru není důvod, proč by tento pohled nemohl být reflektován i ve veřejnoprávní oblasti. Dále považuji vzhledem ke skutečnosti, že při ukládání sankce by měly být zohledněny osobní poměry pachatele, za nesmyslné, aby byla hodnota věci vyjádřena v penězích například pouze podle ceny v čase a místě obvyklé — někdy může propadnutí věci, která je nižší hodnoty vyjádřené penězi, pro pachatele představovat právě kvůli jeho osobnímu vztahu k této věci větší újmu než propadnutí věci s penězi vyjádřenou hodnotou vyšší. Rovněž se domnívám, že trestající správní orgán by měl při svém rozhodování přihlídnout k tomu, zda pachatel přestupku věc užívá k výkonu svého povolání. Tuto situaci zákon neupravuje, proto je i posouzení této skutečnosti předmětem správního uvážení.<sup>64</sup>

Vlastníkem propadnuté věci se stává stát, bez ohledu na to, který správní orgán sankci uložil (na rozdíl od pokuty). Vlastnické právo přitom na stát přechází právní mocí rozhodnutí. Není též podstatné, zda má správní orgán v době rozhodování věc k dispozici.

Již neúčinný zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, umožňoval uložení zvláštní sankce, která se propadnutí věci podobala, a sice propadnutí zboží dle § 295. Propadnutí zboží bylo upraveno podobně jako propadnutí věci podle zákona o přestupcích. Nový celní zákon č. 242/2016 Sb., účinný od 1. září 2016, již propadnutí zboží neumožňuje; namísto toho jako sankci uvádí propadnutí věci za stejných

---

<sup>62</sup> Kučerová a Horzinková, 2011, s. 49.

<sup>63</sup> § 492 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

<sup>64</sup> K nápadnému nepoměru hodnoty věci k povaze spáchaného přestupku viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. května 2011, sp. zn. 28 Cdo 5048/2009.

podmínek (§ 50 nového celního zákona). Podle důvodové zprávy k návrhu nového celního zákona se terminologie změnila proto, že propadnutí zboží se může týkat i jiné věci — odkazuje na § 39 a násl. nového celního zákona o zadržení, prodeji, zničení a přenechání zboží.<sup>65</sup>

Je otázka, do jaké míry má sankce propadnutí věci využití v praxi. Vzhledem ke skutečnosti, že hodnota věci nesmí být v nápadném nepoměru k povaze přestupku, netýká se často postihovaných přestupků v oblasti provozu na pozemních komunikacích. Hodnota propadnuté věci tak bude leckdy poměrně malá. Stát musí s každou z propadnutých věcí nakládat v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, což pro něj představuje značnou zátěž. Někteří odborníci se z těchto důvodů ptají na budoucnost této sankce (a obdobně i na totéž v souvislosti s ochranným opatřením zabránění věci).<sup>66</sup> Osobně si myslím, že tato sankce význam má a považuji za vhodné, aby ji měl správní orgán k dispozici.

## 2.5 Zákaz pobytu

Zákaz pobytu je sankcí v současném přestupkovém zákoně nejmladší. Byl zaveden novelou č. 494/2012 Sb. Ve správním trestání podle českého (resp. československého) právního řádu se přitom nejedná o novinku; jak již bylo uvedeno v kapitole 1.3 zabývající se historií sankcí za přestupky, uložení zákazu pobytu za přestupek umožňoval již zákon č. 88/1950, trestní zákon správní, a to až do své novelizace v roce 1953, kdy již nemohl tuto sankci uložit správní orgán (národní výbor), nýbrž tato pravomoc náležela pouze soudu. Do té doby mohl správní orgán zákaz pobytu uložit v případě spáchání závažného přestupku „ohrožujícího budovatelské úsilí pracujícího lidu“ v případě, že to vyžadovaly „zájmy pracujícího lidu“.<sup>67</sup> Zavedení této sankce do stávajícího přestupkového zákona je považováno za kontroverzní, a to především kvůli možnému rozporu s ústavně zaručenými právy a svobodami.<sup>68</sup> V novém zákoně o odpovědnosti za přestupky se tato sankce již nevyskytuje.

Důvodem pro zařazení zákazu pobytu mezi sankce, které lze za přestupky ukládat, byla podle důvodové zprávy snaha „posílit účinnost sankčních ustanovení

---

<sup>65</sup> Důvodová zpráva k návrhu nového celního zákona, s. 98.

<sup>66</sup> MATES, P., ŠEMÍK, K. Reforma správního trestání. *Právní rádce*. 2012, roč. 20, č. 23–24, s. 843.

<sup>67</sup> § 23 zákona č. 88/1950, trestního zákona správního.

<sup>68</sup> Např. KOPECKÝ, M.: *Ukládání sankce zákazu pobytu za přestupek*. In: Medzinárodná vedecká konferencia Právo na spravodlivý proces a správne trestanie: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 104–110.

zákona o přestupcích a posílit obecnou vymahatelnost práva<sup>69</sup>. Podle důvodové zprávy byl před novelizací „rozsah sankcí nedostatečný a v případě, kdy nelze uložit zákaz činnosti nebo propadnutí věci (a napomenutí by bylo nedostatečné), nezbyvá správnímu orgánu jiná možnost, než uložit pokutu“<sup>70</sup>. Problém pokuty však spočívá jednak v její omezené výši, která nemusí být z hlediska prevence dostačující, jednak v její někdy obtížné vymahatelnosti.

Zákaz pobytu lze uložit pouze za přestupky uvedené ve zvláštní části přestupkového zákona nebo v jiném zákoně. Konkrétně se jedná se o přestupky podle § 30 odst. 1 písm. a), b), c), e), f), g), h), ch), j) a k) zákona o přestupcích, což jsou některé přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, dále pak za přestupek podle ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích, který spočívá v porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obci a krajů vydaných na úseku jejich samostatné působnosti. Sankci lze uložit také za některé přestupky proti veřejnému pořádku uvedené v § 47 odst. 1 písm. c) až h) zákona o přestupcích, mezi něž patří např. porušení nočního klidu, vzbuzení veřejného pohoršení nebo znečištění veřejného prostranství. Zákaz pobytu může být uložen i za úmyslné narušení občanského soužití vyhrožováním újmou na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválností nebo jiným hrubým jednáním podle § 49 odst. 2 zákona o přestupcích, a konečně za přestupky proti majetku ve smyslu ustanovení § 50 odst. 1 až 3 zákona o přestupcích. U všech uvedených přestupků lze zákaz činnosti uložit spolu s pokutou.

K tomu, aby mohla být sankce zákazu pobytu uložena, je třeba kumulativní splnění tří zákonem stanovených podmínek. Zaprvé, přestupek musí být spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku. „Místní záležitosti veřejného pořádku“ je pojem, který se objevuje v zákoně č. 553/1991 Sb., o obecní policii, konkrétně v ustanovení § 1 odst. 2. Komentář k tomuto ustanovení s definicí tohoto pojmu nepřichází<sup>71</sup>, odkazuje na výklad samotného pojmu „veřejný pořádek“. V této souvislosti chybí vysvětlení, proč byl v novele zákona o přestupcích zavádějící sankci zákazu pobytu zvolen právě termín „místní záležitosti veřejného pořádku“. Je to snad z důvodu, že kdyby byl použit pouze pojem „veřejný pořádek“, vyvolávalo by to dojem, že se sankce týká pouze přestupků proti veřejnému pořádku ve smyslu § 47 odst. 1 zákona o přestupcích? Podle názo-

---

<sup>69</sup> Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o přestupcích (494/2012 Sb.), s. 5.

<sup>70</sup> Tamtéž.

<sup>71</sup> VETEŠNÍK, P., JEMELKA, L. Zákon o obecní policii. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 48: „co tvoří místní záležitosti veřejného pořádku, zákon výslovně nestanoví [...] nepochybně sem spadají zejména otázky, v nichž může podle § 10 OZř vydat obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhlášku, jíž se ukládají povinnosti, nicméně její okruh může být i širší.“

ru v odborné literatuře spojení „místní záležitosti veřejného pořádku“ asociuje, že touto sankcí lze postihnout pouze jednání, kterým bylo porušeno pravidlo lokálního, nikoli celostátního významu (pravidlo, které může v samostatné působnosti stanovit obec obecně závaznou vyhláškou). Pokud tomu tak není, mělo by to být v zákoně vyjádřeno přesněji.<sup>72</sup>

Významnost narušení místních záležitostí veřejného pořádku je podle komentáře třeba zkoumat s ohledem na konkrétní úmyslné jednání pachatele vzhledem k závažnosti přestupku: „Jednání pachatele musí být takové intenzity (nikoliv bagatelního charakteru), aby bylo schopné významným způsobem narušit místní záležitosti veřejného pořádku, a tím způsobit závažné problémy v ochraně veřejného pořádku.“<sup>73</sup> Požadavek nezbytnosti uložení sankce k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce naznačuje, že zákaz pobytu má být uložen pouze v případě, že se jiné (mírnější) sankce ukázaly neúčinné, nebo lze předpokládat, že neúčinné budou.

Další podmínkou pro uložení sankce je skutečnost, že 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. Toto ustanovení vzbuzuje minimálně dvě otázky: Zaprvé, je nutné, aby byl pachatel pravomocně uznán vinným v klasickém (nezkráceném) přestupkovém řízení, nebo postačuje, aby se jednalo o řízení zkrácené, ať už příkazní nebo blokové? Zatímco autoři jednoho z komentářů se přiklánějí k názoru, že k pravomocnému uznání pachatele vinným postačuje příkazní nebo blokové řízení,<sup>74</sup> autoři článku Zákaz pobytu jako sankce za přestupek se domnívají, že k uznání pachatele vinným musí dojít v klasickém přestupkovém řízení, neboť by v praxi jinak vznikaly problémy s nedostatkem evidence vyřízených deliktů.<sup>75</sup> Osobně se mi druhý výklad jeví přesvědčivější. Pokud však uvážíme smysl této sankce (tedy zabránit pachateli v protiprávním jednání, u něhož je z důvodu jeho opakování předpoklad, že v něm bude pokračovat, vyloučením z místa, kde k tomuto protiprávnímu jednání dochází), připadá mi nepraktické, aby se „pravomocné uznání pachatele vinným“ omezovalo pouze na klasické přestupkové řízení. Další problém tohoto ustanovení vidím v pojmu „obdobného jednání“, které zákon (ani důvodová zpráva<sup>76</sup>) blíže nespecifikuje. Co se rozumí obdobným jednáním, by tedy muselo být pravděpodobně do

---

<sup>72</sup> Kopecký, 2015, s. 107.

<sup>73</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 102.

<sup>74</sup> Tamtéž, s. 103.

<sup>75</sup> MATEŠ, P., ŠEMÍK, K. Zákaz pobytu jako sankce za přestupek. *Trestněprávní revue*. 2013, 12. ročník, č. 3, s. 67.

<sup>76</sup> Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o přestupcích (494/2012 Sb.)

budoucná zpřesněno judikaturou (k čemuž pravděpodobně vzhledem k nezařazení této sankce do nového zákona o odpovědnosti za přestupky nedojde).

Poslední podmínkou je nezbytnost uložení takové sankce k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce, přičemž se sankce zákazu pobytu nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu. Zvláštním právním předpisem se rozumí zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Podle tohoto zákona se u cizinců bude jednat zejména o dlouhodobý pobyt nebo pobyt na základě víza. Dále se může jednat o zákon č. 325/1999 Sb., o azylu. Splnění všech podmínek musí být doloženo v odůvodnění rozhodnutí o uložení sankce.

Sankce smí být uložena na dobu nejdéle tří měsíců (trest zákazu pobytu podle § 75 trestního zákoníku lze oproti tomu uložit na jeden rok až deset let; rozsah sankce, která může být v přestupkovém řízení uložena, je tedy výrazně omezenější). Zákaz zdržovat se na vymezeném místě neplatí absolutně. Zákon umožňuje, aby obecní úřad pachateli na základě jeho žádosti udělil povolení ke krátkodobému pobytu na území obce, na které se zákaz pobytu vztahuje, nebo jeho části. Příslušným obecním úřadem je ten, v jehož obvodu má pachatel trvalý nebo hlášený pobyt. Podmínkou udělení povolení je souhlas správního orgánu, který zákaz pobytu uložil. Úřad povolení udělí, pokud má pachatel k pobytu na území obce závažné osobní důvody. Jako „závažné osobní důvody“ zákon demonstrativně uvádí návštěvu lékaře nebo orgánu veřejné moci. Dále by mohlo jít například o výkon zaměstnání.

Z důvodové zprávy k novele zákona zavádějící sankci zákazu pobytu vyplývají další poznatky zpřesňující okolnosti uložení této sankce a její výkon. Sankce spočívá v zákazu zdržovat se na určitém místě, toto místo může být stanoveno jak poměrně obecně (celé území obce), tak velmi konkrétně (určitý obvod či místo — nebo místa — v obci, typicky ta, kde je činnost, s níž přestupek souvisí, obvykle provozována). Místo musí být v rozhodnutí vymezeno tak, aby toto vymezení bylo přesné a nevyvolávalo pochybnosti. V praxi však dle mého názoru může nastat problém např. v případě, kdy by se správní orgán rozhodl vymezit místo zákazu pobytu katastrálním územím obce. Ačkoli se geograficky jedná o přesné a jednoznačné určení nevzbuzující pochybnosti, je otázka, zda by pro pachatele nebylo příliš složité toto vymezení respektovat. Složitě by to mohlo být i pro policejní orgány, které by dodržování zákazu činnosti kontrolovaly — kontrola dodržování této sankce je ostatně poměrně náročná bez dalšího.

V případě, že má pachatel přestupku v místě zákazu pobytu majetek, smí s ním podle důvodové zprávy nakládat pouze na dálku, resp. prostřednictvím jiné osoby.



Výjimkou bude podle mého názoru případ, kdy bude nakládání s majetkem „závažným osobním důvodem“ ve smyslu § 15a odst. 3 a pachateli přestupku tak bude v místě zákazu pobytu povolen krátkodobý pobyt.

Účinky i smysl této sankce jsou, jak vyplývá z popisu, obdobné jako u stejnojmenného postihu trestněprávního<sup>77</sup>. I z tohoto důvodu se domnívám, že při ukládání sankce je možné přiměřeně používat judikaturu vztahující se k trestu zákazu pobytu podle trestního zákoníku. Například v rozsudku sp. zn. Tpjf 75/75 ze dne 26. listopadu 1975 Nejvyšší soud ČSSR konstatoval, že soud může uložit zákaz pobytu i v místě, kde je pachatel přihlášen k trvalému pobytu, pokud je toto přihlášení pouze formální a fakticky charakter trvalého pobytu nemá. Pro určení charakteru pobytu je nutné zkoumat, kde má pachatel rodinu, kde skutečně bydlí, pracuje a podobně. Tento výklad považuji za opodstatněný, mimo jiné proto, že umožňuje reagovat na situaci, kdy si pachatel přestupku účelově přehlásí trvalý pobyt, aby mu zákaz pobytu nemohl být trestajícím správním orgánem uložen. Obdobně v případě rozhodování o uložení trestu cizímu státnímu příslušníkovi, který není občanem Evropské unie a bylo mu vydáno povolení k pobytu na základě zákona o pobytu cizinců na území České republiky, musí soud zkoumat, zda se obviněný na tomto místě skutečně zdržuje a zda má toto místo charakter trvalého pobytu (ačkoli se o trvalý pobyt fakticky nejedná). Pokud má místo hlášeného pobytu cizince skutečně povahu trvalého pobytu, jde pak o místo nebo obvod, na něž se nesmí zákaz pobytu vztahovat.<sup>78</sup> Zajímavé pro účely správního trestání by mohlo být i rozhodnutí Nejvyššího soudu R 35/87, podle něhož lze zakázat pobyt na více místech územně spolu nesouvisejících za předpokladu, že pro všechna platí závěry o splnění podmínek pro uložení trestu zákazu pobytu. V případě zákazu pobytu podle přestupkového zákona by se tak mohlo jednat například uložení zákazu pobytu ve dvou lokalitách, kde je z důvodu výskytu heren a obdobných podniků častá prostituce, jíž se pachatel přestupku opakovaně dopustil. Je otázka, zda by o uložení zákazu pobytu podle přestupkového zákona rozhodovaly dva správní orgány (které by uložily stejnou sankci, jež by se ovšem týkala jejich správního obvodu), nebo zda by o uložení sankce mohl v případě postoupení věci podle § 55 odst. 3 zákona o přestupcích stejným způsobem rozhodnout jediný správní orgán.

Správní orgán má možnost od výkonu zbytku zákazu pobytu upustit. Stejně jako v případě zákazu činnosti se jedná pouze o možnost, nikoli o povinnost správ-

---

<sup>77</sup> Podle § 75 trestního zákoníku může soud uložit zákaz pobytu na dobu jeden rok až deset let, přičemž může dále uložit po dobu výkonu trestu přiměřená omezení a povinnosti dle § 48 odst. 4 trestního zákoníku směřující k tomu, aby odsouzený vedl řádný život. Jinak jsou podmínky trestu zákazu pobytu podobné sankci zákazu pobytu podle zákona o přestupcích.

<sup>78</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. října 2011 sp. zn. 8 Tdo 1087/2011.

ního orgánu. Rozhodnutí o upuštění od výkonu zbytku sankce musí předcházet návrh osoby, jíž byla sankce uložena. Správní orgán musí rozhodnout souhlasně nebo zamítavě o celém návrhu, nemůže návrhu vyhovět pouze částečně. Podmínkou pro kladné stanovisko k návrhu je, aby byl tento návrh podán až po uplynutí poloviny doby, na kterou je zákaz pobytu uložen, a aby pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že další výkon sankce není potřebný. Splnění této podmínky se posoudí s ohledem na to, jak byl zákaz pobytu plněn, a s ohledem na účel zákazu.

Nedodržování uložené sankce zákazu pobytu zakládá trestní odpovědnost za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 337 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku<sup>79</sup>. Problémem je, že tento trestný čin vyžaduje úmyslné zavinění. Pokud tedy pachatel přestupku nepřevzme rozhodnutí o uložení sankce zákazu pobytu, resp. nebude možné prokázat, že o uložení zákazu pobytu věděl, nebude mu možné prokázat ani úmyslné zavinění při porušení zákazu. Totéž by ovšem bylo možné říci i o porušování zákazu činnosti. Další otázkou je, zda bude za nedodržení zákazu pobytu naplňující skutkovou podstatu uvedeného trestného činu považován i průchod (či průjezd) místem, kterého se zákaz pobytu týká. Podle mého názoru spíše ne, zejména když se při tom osoba, jíž byl pobyt zakázán, nepouští jiného protiprávního jednání. Faktické porušení zákazu pobytu tak smyslu sankce zásadním způsobem neodporuje. Při posuzování trestnosti porušení zákazu pobytu bude také záležet na míře společenské škodlivosti. Domnívám se, že i kdyby porušení zákazu pobytu nenaplňovalo skutkovou podstatu trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí, mohlo by být důvodem nevyhovění žádosti o upuštění od výkonu zbytku sankce podle § 15a odst. 4 zákona o přestupcích.

Jedním z nedostatků úpravy sankce zákazu pobytu je, že sankci nelze uložit v případě, že se pachatel opakovaně dopouští přestupků na území různých obcí. Není totiž splněna podmínka dle ustanovení § 15a odst. 1 písm. b), a sice že 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. Správní orgány tak v takovém případě nadále musejí sahat k postihům v podobě ne vždy efektivní pokuty. Obdobná situace nastává v případech přestupků spáchaných opakovaně ve dvou sousedících obcích. Pokud však pachatel přestupek spáchá na území jediné velké obce, paradoxně je již sankci zákazu pobytu možné

---

<sup>79</sup> Ustanovení § 337 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku: „Kdo maří nebo podstatně ztěžuje výkon rozhodnutí soudu nebo jiného orgánu veřejné moci tím, že bez povolení a bez vážného důvodu se zdržuje v místě nebo v obvodě, na které se vztahuje trest zákazu pobytu, nebo nedodržuje omezení, která mu byla soudem uložena v souvislosti s výkonem tohoto trestu, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.“

uložit, a to i tehdy, když je rozloha této obce větší než rozloha dvou sousedících menších obcí.

Zvláštním případem je pak ukládání zákazu pobytu ve statutárních městech. Je otázka, zda podmínce v § 15a odst. 1 písm. b) vyhovuje situace, kdy byly přestupky páčány na území celého města, nebo zda musí být spáchány pouze na území jednoho městského obvodu nebo městské části (v případě Prahy). Souhlasím s názorem uvedeným v komentáři<sup>80</sup>, že pro účely § 15a odst. 1 písm. b) by za území obce měl být pokládán pouze jeden městský obvod, resp. jedna městská část. Ačkoli považuji podmínku § 15a odst. 1 písm. b) za pravděpodobně příliš omezující, nemyslím si, že by bylo vhodné fakticky zneužít skutečnosti, že statutární město pokrývá území s velkou rozlohou a tvoří jeden celek, k tomu, aby byla tato podmínka splněna, když u samostatných obcí, byť územně „kompaktnějších“, je jejich samostatnost překážkou uložení zákazu pobytu. Jednalo by se podle mého názoru o další prohlubování již existující nerovnosti, neboť, jak již bylo řečeno, může dojít k situaci, kdy je pachateli zakázán pobyt na území velkého (být ne statutárního) města, v němž se opakovaně dopustil obdobných přestupků, zatímco pachateli, který se stejného jednání dopustil na území více malých obcí, je zákaz pobytu uložen pouze v jedné z nich, nebo mu nemůže být pro nesplnění podmínky § 15a odst. 1 písm. b) uložen vůbec, přestože míra společenské škodlivost je v obou případech prakticky totožná. Správní orgány rozhodující o uložení sankce zákazu pobytu by i z důvodu zmírnění této nerovnosti měly podle mě usilovat o co nejužší vymezení místa zákazu pobytu tak, aby to postačovalo k požadovanému zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku.

## 2.6 Sankce podle nového zákona o odpovědnosti za přestupky

Z odborných článků zabývajících se návrhem nového zákona o odpovědnosti za přestupky vyplývá, že původním záměrem bylo podstatné rozšíření katalogu sankcí („správních trestů“). Mělo se jednat o zavedení zveřejnění rozhodnutí o přestupku, zákazu plnění veřejných zakázek nebo koncesní smlouvy anebo účasti ve veřejné soutěži a zákazu přijímat veřejnoprávní dotace nebo subvence. Správní tresty tak do jisté míry měly kopírovat tresty podle zákona č. 418/2011, o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim<sup>81</sup>. Zavedení těchto trestů do správního trestání

---

<sup>80</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 103.

<sup>81</sup> Podle ustanovení § 15 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob může být za trestné činy spáchané právnickou osobou uložen trest zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý

reflektuje nový koncept odpovědnosti právnických osob a podnikajících fyzických osob za přestupky. Ze stávajících sankcí mělo být do nového zákona převzato napomenutí (navzdory diskusím o jeho potřebě či naopak nadbytečnosti a především konkurenci upuštění od uložení sankce<sup>82</sup>), pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty nebo náhradní hodnoty. Zákaz pobytu již součástí návrhu být neměl.

Ve znění nového, dosud neúčinného, zákona o odpovědnosti za přestupky, který byl ve sbírce zákonů publikován pod číslem 250/2016 Sb. a má nabýt účinnosti dne 1. 7. 2017, najdeme následující správní tresty: napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Důvodová zpráva k návrhu zákona uvádí, že správní tresty zákaz účasti v zadávacím řízení, koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži a zákaz přijímání dotací a subvencí nakonec zavedeny nebudou, „neboť by se fakticky jednalo o mimořádné správní tresty, při jejichž ukládání je třeba důkladně zvažovat závažné hospodářské důsledky jak pro pachatele, tak pro stát a zadavatele veřejných zakázek a koncesí vůbec“<sup>83</sup>. Současná právní úprava navíc uložení zákazu plnění veřejné zakázky umožňuje podle § 120a odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách; orgánem, který o uložení takového zákazu může rozhodnout, je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Ohledně zákazu přijímání dotací a subvencí důvodová zpráva poukazuje kromě nepřiměřené tvrdosti trestu rovněž na skutečnost, že by mohlo být sporné, zda lze tento zákaz vztáhnout i na nárokové dotace upravené přímo použitelnými předpisy EU.<sup>84</sup> Sankce zákazu pobytu podle stávajícího znění zákona o přestupcích nakonec mezi správní tresty zařazena opravdu nebyla, a to především s poukazem na možný rozpor s ústavně zaručenou svobodou pohybu a pobytu, na který bylo odbornou veřejností od začátku upozorňováno.

### 2.6.1 Napomenutí

Ve srovnání se stávající úpravou vymezuje nový zákon napomenutí podrobněji. Konkrétně uvádí, že „při ukládání napomenutí správní orgán upozorní pachatele na důsledky protiprávního jednání, jež mu podle zákona hrozí, pokud by se i

---

trest, propadnutí věci, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí, uveřejnění rozsudku.

<sup>82</sup> ONDRAČKOVÁ, V. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich — vybrané otázky. *Správní právo*. 2014, roč. XLVII, č. 1–2, s. 10.

<sup>83</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, s. 167.

<sup>84</sup> Tamtéž.

v budoucnu dopouštěl podobného jednání<sup>85</sup>. Napomenutí v souladu se stávající úpravou nemá být ukládáno společně s pokutou. Možnost uložit tento trest s jiným trestem kromě pokuty tedy fakticky zůstává, vzhledem k dikci citovaného ustanovení se ovšem nedomnívám, že by mělo jít o často využívanou možnost. Funkce napomenutí zůstává podle důvodové zprávy stejná, předkladatel v důvodové zprávě uvádí, že „tento správní trest má v systému správního práva trestního své nezapustitelné místo zejména při řešení přestupků vykazujících nižší míru společenské škodlivosti“<sup>86</sup>. Podle důvodové zprávy je možné uložit napomenutí ústně, písemná forma ale není vyloučena tam, kde je podle zjištění správního orgánu vhodnější.<sup>87</sup>

## 2.6.2 Pokuta

Ustanovení o pokutě zůstává v novém zákoně shodné se stávající úpravou do té míry, že umožňuje uložení pokuty ve výši stanovené zákonem, a pokud není stanovena horní hranice, lze ji uložit ve výši nepřesahující částku 1 000 Kč. Nově je zde uvedena splatnost pokuty, která činí 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o přestupku, přičemž správní orgán může stanovit lhůtu jinou. Důvodová zpráva dále připouští, že tato jiná lhůta může vyplývat i z jiného zákona.<sup>88</sup>

Oproti stávající úpravě není zařazeno ustanovení o tom, komu náleží příjmy z pokut. Je to z toho důvodu, že rozpočtové určení příjmů z pokut vyplývá z obecné právní úpravy, konkrétně z § 6 odst. 1 písm. q) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech<sup>89</sup> a § 7 a § 8 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů<sup>90</sup>. Pokud by měl příjem z pokut směřovat jinam, musel by tak stanovit zvláštní zákon. Důvodová zpráva dále upozorňuje na možnost rozložit pokutu do jednotlivých splátek nebo posečkat s placením ve smyslu § 156 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.<sup>91</sup>

---

<sup>85</sup> § 45 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>86</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, s. 172.

<sup>87</sup> Tamtéž.

<sup>88</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, s. 173.

<sup>89</sup> § 6 odst. 1 písm. q) zákona o rozpočtových pravidlech: „Příjmy státního rozpočtu tvoří, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, pokuty.“

<sup>90</sup> § 7 a § 8 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: „Příjmy rozpočtu obce (resp. kraje dle § 8) tvoří zejména příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak.“

<sup>91</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, s. 173.

Zákon nově připouští mimořádné snížení výměry pokuty, a to podle ustanovení § 44. Pokutu lze snížit pod dolní hranici zákonem stanovené sazby, pokud lze vzhledem k okolnostem případu a osobě pachatele důvodně očekávat, že i tak lze jeho nápravy dosáhnout, pokud je pokuta ukládána za pokus přestupku, pokud by pokuta uložená v rámci zákonem stanovené dolní hranice sazby vzhledem k poměrům pachatele byla nepřiměřeně přísná, nebo pokud se při spáchání přestupku jednalo o překročení mezí nutné obrany, krajní nouze nebo jiné okolnosti vylučující protiprávnost. Spodní hranice je však dána i v tomto případě – uložená pokuta musí dosahovat minimální výše jedné pětiny dolní hranice sazby stanovené zákonem. Podle důvodové zprávy se jedná o obdobu mimořádného snížení trestu odnětí svobody podle § 58 trestního zákoníku.<sup>92</sup> Z mého pohledu je tato úprava smysluplná, protože umožňuje lepší individualizaci sankce; zároveň může zabránit situacím, kdy by správní orgán nemohl uložit pokutu na dolní hranici sazby stanovené zákonem kvůli nepřiměřenosti a byl by nucen přistoupit pouze k uložení napomenutí, ačkoli by pokuta – třebaže nízká – byla v daném případě smysluplnější.

### 2.6.3 Zákaz činnosti

Podstata zákazu činnosti zůstává dle nového zákona o odpovědnosti za přestupky shodná se stávající úpravou. Typ činnosti, na kterou se může vztahovat zákaz, je rovněž stejný. Pouze „povolení nebo souhlas státního orgánu“, jehož požadavek je jednou z podmínek pro možnost uložení tohoto trestu, je nahrazen pojmem „veřejnoprávní oprávnění“. Důvodová zpráva upřesňuje, že veřejnoprávním oprávněním se rozumí souhlas, povolení, koncese, ohlášení, popřípadě další typy oprávnění udělovaných orgány veřejné moci.

Zůstává též požadavek, aby zákaz činnosti bylo možné uložit jen u těch přestupků, u nichž to zákon stanoví. Pokud není stanoven doba (resp. horní hranice), je možné zákaz činnosti uložit nejdéle na 3 roky. Obecná úprava horní hranice zákazu činnosti se tedy oproti stávající úpravě zvyšuje o jeden rok. Úprava započtení a upuštění od zbytku výkonu trestu zůstává stejná.

Novinkou je ustanovení, které se použije v situacích, kdy pachateli přestupku byla spolu se zákazem činnosti uložena i pokuta. V případě, že pachatel žádá o upuštění od zbytku výkonu trestu, musí prokázat, že pokutu již uhradil, nebo předložit rozhodnutí správního orgánu, který pokutu uložil, o rozložení platby do jednotlivých splátek nebo rozhodnutí o odložení splatnosti pokuty. Pokud tak ne-

---

<sup>92</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, s. 172.

učiní, nelze od výkonu zbytku zákazu činnosti upustit. Je ovšem otázka, zda toto pravděpodobně efektivní opatření není možné využít už nyní, před účinností nové úpravy. Správní orgán může podle § 14 odst. 3 zákona o přestupcích od výkonu zbytku sankce upustit tehdy, když pachatel způsobem svého života prokázal, že její další výkon již není potřebný. To je předmětem správního uvážení, proto by podle mého názoru bylo možné, aby správní orgán žádosti o upuštění od výkonu zbytku zákazu činnosti nevyhověl právě z toho důvodu, že pachatel dosud neuhradil uloženou pokutu. Nicméně by i v takovém případě bylo zcela na uvážení správního orgánu, zda od výkonu sankce upustí či ne. Ustanovení podle nového zákona o odpovědnosti za přestupky v případě neuhrazené pokuty správnímu orgánu prostor pro uvážení nedává.

#### 2.6.4 Propadnutí věci

Nová úprava propadnutí věci rovněž vychází ze stávajícího zákona o přestupcích, pouze některá ustanovení zpřesňuje. V případě hodnoty věci ve vztahu k povaze přestupku stanoví, že propadnutí věci sice nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku, připouští ovšem výjimku v případech, kdy to vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku nebo jiný obdobný obecný zájem. Za takových okolností se k hodnotě věci nepřihlíží. Toto ustanovení cílí na věci, jakými jsou například zbraně, jedy, výbušniny, omamné a psychotropní látky, prekursory drog, zdraví škodlivé farmaceutické nebo lékařské přípravky anebo zdraví závadné potravinářské výrobky a podobně.<sup>93</sup>

Novým institutem v oblasti správního trestání přestupků je propadnutí náhradní hodnoty. To se využije v případě, kdy pachatel věc, která by mohla být prohlášena za propadlou, před uložením propadnutí věci zničí, poškodí, zcizí, zatají, učiní neupotřebitelnou nebo zužitkuje, nebo jestliže jinak propadnutí takové věci zmaří. Pak mu může být uloženo propadnutí náhradní hodnoty až do výše, která odpovídá hodnotě takové věci.<sup>94</sup> Toto ustanovení je s drobnými úpravami převzato z trestního zákoníku.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, s. 174.

<sup>94</sup> § 49 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>95</sup> § 71 odst. 1 trestního zákoníku: „Jestliže pachatel věc, kterou soud mohl prohlásit za propadlou podle § 70, před uložením trestu propadnutí věci zničí, poškodí nebo jinak znehodnotí, zcizí, učiní neupotřebitelnou, odstraní nebo zužitkuje, zejména spotřebuje, nebo jinak její propadnutí zmaří, může mu soud uložit propadnutí náhradní hodnoty až do výše, která odpovídá hodnotě takové věci. Hodnotu věci, kterou soud mohl prohlásit za propadlou, může soud stanovit na základě odborného vyjádření nebo znaleckého posudku.“

### 2.6.5 Zveřejnění rozhodnutí o přestupku

Zveřejnění rozhodnutí o přestupku je nakonec jedinou novou sankcí (správním trestem). Tento správní trest lze uložit právnické nebo podnikající fyzické osobě. Vychází z obdobné sankce uveřejnění rozsudku podle § 23 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Východiskem je skutečnost, že pro právnické nebo podnikající fyzické je jejich dobrá pověst důležitou hodnotou a hrozba její ztráty v důsledku tohoto trestu je může od páchání přestupků odradit. Jedním z účelů správního trestu je podle důvodové zprávy také „nutnost informovat veřejnost o nekalých obchodních praktikách právnických nebo podnikajících fyzických osob, které z povahy věci často (v důsledku svého závadného chování typicky v obchodním styku) ani dobré pověsti požívat nemohou.“<sup>96</sup>

Protože se jedná o závažný zásah do postavení pachatele přestupku, je potřeba při ukládání tohoto trestu postupovat obezřetně. Je vyžadováno, aby možnost uložení zveřejnění rozhodnutí o přestupku umožňoval zákon. Správní orgán musí dále dbát na to, aby zásah do soukromí pachatele byl přiměřený povaze a závažnosti přestupku. Obsahem rozhodnutí pak nesmějí být údaje umožňující identifikaci jiné osoby než pachatele. Rozhodnutí o přestupku lze zveřejnit až po nabytí právní moci, přičemž se zveřejňuje jen výroková část. Zveřejnění se provádí prostřednictvím veřejného sdělovacího prostředku (tím může být například tisk, televize, rozhlas, obchodní věstník, internet), který může být celostátní i regionální. Sdělovací prostředek se vybírá s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Zveřejnění prostřednictvím veřejného sdělovacího prostředku, který určí správní orgán, provede správní orgán na náklady pachatele. Dále se rozhodnutí vyvěšuje na úřední desce správního orgánu, což činí správní orgán na vlastní náklady, a to po dobu nejméně 15 dnů a nejdéle 2 měsíců. V případě, že bude rozhodnutí o uložení tohoto trestu zrušeno v přezkumném nebo novém řízení o přestupku anebo v soudním řízení správním, správní orgán, který trest uložil, zveřejní pravomocné rozhodnutí, kterým se rozhodnutí o uložení trestu ruší, přičemž to provede na vlastní náklady a stejným způsobem, jakým bylo zveřejněno původní rozhodnutí.<sup>97</sup>

---

Nová koncepce sankcí, resp. správních trestů, v zákoně o odpovědnosti za přestupky, se mi ve srovnání se stávajícím stavem jeví lepší. Většina původních sankcí zůsta-

---

<sup>96</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, s. 175.

<sup>97</sup> § 50 odst. 6 zákona o odpovědnosti za přestupky.



la zachována, přičemž byly vyjasněny některé sporné otázky. Ustoupení od zákazu pobytu vnímám vzhledem k nedostatkům úpravy této sankce rovněž pozitivně. Zařazení správního trestu určeného právníkům a podnikajícím fyzickým osobám považuji za vhodné; souhlasím s předkladatelem zákona v tom, že ostatní navrhované tresty pro právníké a podnikající fyzické osoby byly s ohledem na účel správního trestání přestupků poměrně přísné a pravděpodobně by bylo velmi složité vytvořit úpravu, která by požadavkům správního trestání přestupků vyhovovala. Co naopak postrádám, jsou nové alternativní sankce, které by mohly být ukládány za přestupky nepodnikajícím fyzickým osobám. Překvapilo mě, že jsem nikde nezaznamenala ani diskusi například o zavedení správním trestu obecně prospěšných prací. Celkově však nový zákon z hlediska katalogu správních trestů za přestupky hodnotím kladně.

### 3 Ochranná opatření podle zákona o přestupcích

Přestupkový zákon vedle sankcí umožňuje uložení ochranného opatření. Jak již bylo zmíněno v první kapitole této práce, smyslem ochranného opatření je především zabránění v páchání protiprávní činnosti se znaky přestupku, případně odrazení pachatele od dalšího protiprávního jednání. Funkce ochranného opatření je tedy ochranná a rovněž i preventivní. Újma, která při výkonu ochranného opatření pachateli přestupku vznikne, je vedlejším efektem, nikoli primárním cílem ochranného opatření. Ochrannými opatřeními podle zákona o přestupcích jsou omezující opatření a zabránění věci.

#### 3.1 Omezující opatření

Omezující opatření upravuje § 17 zákona o přestupcích. Spočívá v zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají veřejné sportovní, kulturní nebo jiné společenské akce. Pojem veřejně přístupná místa není v přestupkovém zákoně definován. Autoři komentáře se domnívají, že „veřejně přístupným místem je takové místo, které neslouží každému bez omezení k obecnému užívání, ale je za určitých podmínek určeno určitému okruhu osob“<sup>98</sup>. Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2015 Sb., kterým se zákon o přestupcích novelizuje (viz níže), naopak uvádí, že se „může jednat o konkrétní ulice, prostranství před obchody, parky či blízké okolí restaurací, apod., kde se pachatel často zdržuje a kde dochází k narušování veřejného pořádku, občanského soužití či ke škodám na majetku.“<sup>99</sup> Lze souhlasit se závěrem v komentáři, že při určení konkrétního veřejně přístupného místa bude záležet na úvaze správního orgánu<sup>100</sup>, přičemž daný správní orgán bude vázán podmínkami, které zákon pro uložení omezujícího opatření stanoví.

Sportovní akcí se rozumí organizovaná událost, které se účastní diváci, úplatnost přitom není nutným znakem. Kulturními akcemi budou rovněž události probíhající za účasti diváků, například koncerty, výstavy, divadelní představení a podobně. Společenské akce jsou v zásadě jakékoli další akce, kde dochází k sociální interakci, například plesy nebo svatby. Z uvedeného vyplývá, že míst, kterých se může omezující opatření týkat, je značné množství, přičemž tato místa nejsou ni-

---

<sup>98</sup> Jemelka a Vetešník, s. 111.

<sup>99</sup> Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o přestupcích (204/2015 Sb.), s. 62.

<sup>100</sup> Jemelka a Vetešník, s. 111.

jak jednoznačně určená. Bude tedy opět záležet na úvaze správního orgánu. Toto ochranné opatření nelze zaměňovat se sankcí zákazu činnosti; místo, na které se zákaz vstupu vztahuje, musí být přesně určeno (tzn. nesmí jít o obecný zákaz vstupu do všech restauračních zařízení nebo na všechny fotbalové stadiony v jedné obci).

Podle § 55 odst. 1 zákona o přestupcích bude o takovém místě rozhodovat správní orgán, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán (tedy v jehož obvodu se dané místo nachází), pokud by však došlo k postoupení věci jinému správnímu orgánu podle § 55 odst. 3 zákona o přestupcích, mohl by teoreticky rozhodovat ten správní orgán, v jehož územním obvodu se dané místo nenachází. S ohledem na § 93 zákona o přestupcích, jenž stanoví, že dodržování uloženého omezujícího opatření kontroluje správní orgán, který ho uložil v prvním stupni, je však otázka, zda by bylo účelné, aby o zákazu vstupu na určité místo rozhodoval orgán, v jehož obvodu se takové místo nenachází.

Zákon o přestupcích dále vymezuje, za které typy přestupků je možné toto ochranné opatření uložit; jedná se o přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, přestupky proti pořádku ve státní správě a proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití nebo přestupky proti majetku. Omezující opatření lze uložit pouze spolu se sankcí a nejdéle na dobu jednoho roku. Další podmínkou uložení tohoto ochranného opatření je existence přímé souvislosti mezi spáchaným přestupkem a omezujícím opatřením, které má být uloženo.

Uložení omezujícího opatření je možností, nikoli povinností trestajícího správního orgánu. Nelze jej uložit v blokovém ani příkazním řízení (což vyplývá z povahy těchto řízení) a nelze jej uložit v případě, že bylo rozhodnuto upuštění od uložení sankce podle § 11 odst. 3 zákona o přestupcích (neboť by nebyla splněna podmínka, že ochranné opatření lze uložit pouze se sankcí). Nelze také podmíněně upustit od zbytku výkonu omezujícího opatření.<sup>101</sup> Omezující opatření lze uložit nejdéle na dobu jednoho roku, to znamená, že není možné stanovit delší dobu ani dobu nijak prodlužovat. Kratší dobu stanovit lze. Omezující opatření je možné uložit i opakovaně, ale pouze v případě, že se jedná o nové řízení v nové věci se stejným pachatelem. Samotné porušení povinnosti nevstupovat do stanovených prostor zakládá odpovědnost za přestupek podle § 21 odst. 1 písm. ch) zákona o přestupcích, podle něhož se přestupku dopustí ten, kdo úmyslně nedodrží omezující opatření uložené v přestupkovém řízení.

---

<sup>101</sup> Mates a kol., 2015, s. 106.

Ustanovení o omezujících opatřeních bylo novelizováno zákonem č. 204/2015 Sb. s účinností od 1. října 2015. Novelou byla rozšířena možnost užití tohoto ochranného opatření a rovněž byl rozšířen výčet přestupků, za které je možné omezující opatření uložit. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona „omezující opatření spočívá v zákazu vstupovat též do jiných než demonstrativně vymezených míst, a to za účelem předcházení protiprávnímu jednání na dalších místech, která lze rovněž považovat za kriminogenní.“<sup>102</sup> Novelizované znění oproti původnímu již neobsahuje podmínku podávání alkoholických nápojů na veřejně přístupných místech, kterých se omezující opatření může týkat. Důvodová zpráva konzumaci alkoholických nápojů označuje za pouhou okolnost, která může přispět k uložení omezujícího opatření v souvislosti se spáchaným přestupkem. Podobnou okolností může být provozování hazardních her, sázek a hraní na hracích přístrojích.<sup>103</sup> Nově je také stanovena podmínka, že mezi spáchaným přestupkem a omezujícím opatřením musí existovat přímá souvislost. Považuji však za vhodné poznamenat, že ačkoli tato podmínka nebyla v původním znění zákona stanovena výslovně, vzhledem k obecným podmínkám ukládání sankcí, tedy především ke skutečnosti, že trestající správní orgán musí sankci (či ochranné opatření) stanovit s ohledem na veškeré okolnosti a zvláštnosti případu, platilo podle mého názoru pravidlo přímé souvislosti mezi přestupkem a uloženým opatřením i před novelizací.

### 3.2 Zabrání věci

Cílem tohoto ochranného opatření je kromě zamezení možnosti dalšího páchání přestupku s konkrétní věcí i odejmutí prospěchu, kterého pachatel spáchaním přestupku nabyt. Zabrání věci je upraveno v ustanovení § 18 zákona o přestupcích. Je možné ho uložit v případě, že nebyla uložena sankce propadnutí věci. Charakter tohoto ochranného opatření je tedy pouze subsidiární. Věc, která může být zabráněna, buď náleží pachateli přestupku a byla ke spáchaní přestupku užita nebo určena, nebo byla přestupkem získána, nebo byla nabyta za věc přestupkem získanou. Zároveň se přitom jedná o věc, jež náleží pachateli, kterého nelze za přestupek stíhat (např. pro nedostatek věku, pro nepříčetnost, z důvodu promlčení odpovědnosti za přestupek nebo proto, že zemřel), nebo nenáleží pachateli přestupku nebo mu nenáleží zcela (na věci má např. spoluvlastnický podíl), nebo jejíž vlastník není znám. Dále musí zabrání věci vyžadovat bezpečnost osob nebo majetku a nebo jiný obecný zájem. Požadavek na existenci bezpečnosti osob, majetku nebo jiné-

---

<sup>102</sup> Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o přestupcích (204/2015 Sb.), s. 62.

<sup>103</sup> Tamtéž.

ho obecného zájmu vyplývá ze souboru zájmů, jejichž ochranu zákon o přestupcích sleduje. Jiným obecným zájmem by tak mohl být například veřejný pořádek, ochrana mravnosti nebo zájem na tom, aby pachatel neměl z přestupku majetkový prospěch.

Zákon dále stanoví, že o zabrání věci nelze rozhodnout, jestliže od jednání majícího znaky přestupku uplynuly dva roky. Není zde tedy souvislost se zánikem odpovědnosti za přestupek, důležitá je pouze fyzická existence věci v této době. Zabrání věci dále nelze uložit v případě, že hodnota věci je v nápadném nepoměru k povaze přestupku — toto pravidlo uvedené v § 15 odst. 2 zákona o přestupcích se sice vztahuje k sankci propadnutí věci, kvůli podobnému charakteru ochranného opatření zabrání věci se však dá soudit, že se uplatní právě i v případě zabrání věci.

Pokud je vlastníkem věci osoba odlišná od osoby pachatele, je podle § 72 písm. c) zákona o přestupcích účastníkem řízení v té části řízení, která se týká věci, jež může být zabráněna nebo byla zabráněna. Podle § 81 odst. 3 zákona o přestupcích se vlastník věci může odvolat pouze proti té části rozhodnutí, ve které se zabrání věci vyslovuje. Pokud je o zabrání věci rozhodnuto, jejím vlastníkem se, stejně jako v případě propadnutí věci, stává stát.

Již neúčinný celní zákon umožňoval uložení zabrání zboží, nový celní zákon však podobně jako u propadnutí zboží od této terminologie ustoupil a hovoří o zabrání věci (§ 51 nového celního zákona).

---

Autoři jednoho z komentářů<sup>104</sup> přicházejí s otázkou, zda se i v případě ochranných opatření v odvolacím řízení uplatní zákaz reformace in peius ve smyslu ustanovení § 82 zákona o přestupcích. V literatuře se objevují protichůdné odpovědi — někteří autoři zastávají stanovisko, že se § 82 vztahuje striktně pouze na sankce,<sup>105</sup> jiní jsou toho názoru, že ochranné opatření je „svým obsahem opatřením sankční povahy a že by odvolací orgán k jeho uložení, popřípadě prodloužení délky jeho trvání, zásadně neměl přistupovat.“<sup>106</sup> Osobně souhlasím s druhým uvedeným názorem, neboť mám za to, že ačkoli ochranné opatření sleduje primárně jiné cíle než sankce, na osobní poměry pachatele přestupku má leckdy srovnatelný dopad.

---

<sup>104</sup> Jemelka a Vetešník, s. 110.

<sup>105</sup> Mates a kol., 2015, s. 129.

<sup>106</sup> Červený, Šlauf a Tauber, 2011, s. 146.

### 3.3 Ochranná opatření podle nového zákona o odpovědnosti za přestupky

Nový zákon o odpovědnosti za přestupky nadále počítá se zachováním stávajících ochranných opatření, tedy omezujícího opatření a zabránění věci (nově se přidává zabránění náhradní hodnoty). Možnosti, kdy může být uloženo omezující opatření a čeho se může týkat, zákon rozšiřuje. Nově tak bude možné uložit omezující opatření spočívající v zákazu účasti na hazardních hrách nebo zákazu styku s určitou osobou nebo vymezeným okruhem osob nebo v povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládnání agrese nebo násilného chování.

Co se týče možnosti uložení zákazu vstupu na více míst, má tato úprava dle mého názoru opodstatnění, neboť škála míst, na která mohou mít v zájmu ochrany důležitých zájmů společnosti určité osoby zákaz vstupu, může být dost široká. Na druhou stranu je otázka, zda je tato změna nutná, protože stávající úprava definuje místa, kterých se omezující opatření může týkat, poměrně vágně, a správní orgán tak má podle mého názoru dostatečný prostor pro správní uvážení. O vhodnosti omezujícího opatření, kterým by byl pachateli přestupku zakázán styk s určitými osobami, nejsem zcela přesvědčená. Podle mého názoru se jedná o příliš velký zásah do práv pachatele a je otázka, jestli ochrana obecného zájmu takový zásah dokáže vyvážit, či zda by ochrany daného zájmu nebylo možné dosáhnout jinak. Pokud by se jednalo například o problematiku domácího násilí nebo stalkingu, bylo by možná vhodnější zaměřit se na úpravu v rámci trestního práva a nesnažit se případné nedostatky úpravy kompenzovat v oblasti práva správního.

Omezující opatření spočívající v povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládnání agrese nebo násilného chování je v novém zákoně o odpovědnosti poměrně podrobně upraveno v ustanovení § 52 odst. 6. Může být uloženo pachateli přestupku — fyzické osobě — vykazujícího zejména znaky užití násilí v rodině nebo partnerském vztahu. Správní orgán po konzultaci s pachatelem stanoví konkrétní typ programu, včetně obsahu, rozsahu a způsobu jeho provádění, přičemž program musí zohledňovat výchovné a preventivní působení na pachatele a zároveň reflektovat jeho individuální potřeby. Poskytovatel vybraného programu pak na žádost správního orgánu předkládá informace o dodržování podmínek uloženého omezujícího opatření. Přestože si myslím, že by tento typ omezujícího opatření mohl být efektivní, domnívám se, že by v budoucnu mohl být kritizován jako nepřiměřený zásah do základních práv a svobod pachatele přestupku ze strany správního orgánu.

Nový zákon navíc výslovně připouští možnost, aby o zákazu vstupu na určité místo rozhodoval jiný správní orgán než ten, v jehož územním obvodu se místo nachází. Zavádí se též informační povinnost mezi správními orgány za účelem zjednodušení kontroly dodržování omezujícího opatření. S touto změnou souhlasím; jak již bylo uvedeno, i podle stávající úpravy může dojít k situaci, kdy o omezujícím opatření rozhoduje správní orgán, v jehož obvodu se dané místo nenachází. Současná úprava však neobsahuje dostatečné mechanismy součinnosti orgánů k zajištění kontroly dodržování uloženého omezujícího opatření. Pokud na tento problém dokáže nový zákon reagovat, bude to podle mého názoru prospěšné.

V případě zabránění věci nový zákon uvádí podmínky, za kterých je možné toto ochranné opatření uložit. O zabránění věci lze rozhodnout tehdy, pokud se do šedesáti dnů ode dne, kdy přestupek vyšel najevo, nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o přestupku proti určité osobě. Šedesátidenní lhůta odpovídá lhůtě pro odložení věci podle § 76 odst. 1 písm. k) zákona o odpovědnosti za přestupky. Dále lze uložit zabránění věci, pokud věc náleží pachateli, proti němuž nelze vést řízení o přestupku, nebo jemuž za přestupek nelze uložit správní trest, nebo náleží pachateli, u něhož bylo od uložení správního trestu upuštěno nebo podmíněně upuštěno, nebo nenáleží pachateli nebo mu nenáleží zcela. Ustanovení o zabránění věci v případě, že „vlastník věci není znám“, které podle důvodové zprávy reaguje na požadavek praxe ve vztahu k omamným a psychotropním látkám, jedům nebo prekursorům drog, se může jevit jako nadbytečné ve světle skutečnosti, že ustanovení § 34 odst. 4 zákona č. 237/2008 Sb., o Policii České republiky, policii umožňuje zničení omamné nebo psychotropní látky nebo prekursoru drog, pokud nebylo rozhodnuto o propadnutí nebo zabránění věci. Pro případ, že by existoval společenský zájem na zabránění jiné věci, jejíž vlastník není znám, má však podle mého názoru toto ustanovení smysl. Podobně jako v případě správního trestu propadnutí věci, kdy lze za zákonem stanovených podmínek uložit propadnutí náhradní hodnoty, je možné za stejných podmínek uložit zabránění náhradní hodnoty.

## 4 Ukládání sankcí a ochranných opatření

### 4.1 Základní zásady při ukládání sankcí

Základní zásady při ukládání trestů vyplývají z pravidla, podle něhož se orgány veřejné správy při své činnosti musejí řídit principem zákonnosti. Toto pravidlo je formulováno v ústavních zákonech, konkrétně v článku 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Požadavky obecně vyplývají jednak z českých právních předpisů, kde jsou často odvozeny přímo z Listiny základních práv a svobod, jednak z předpisů mezinárodního práva. Důležitým mezinárodněprávním dokumentem je v tomto případě Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která stanoví pravidla spravedlivého procesu, jež se týkají i ukládání sankcí. Ačkoli jak Listina, tak Úmluva stanoví pravidla pro řízení trestní, jsou aplikovatelná i na správní trestání. Vyplývá to mimo jiné z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku sp. zn. 6 A 126/2002–30 ze dne 27. října dovedl: Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu.). Dokumentem, který formuluje pravidla pro stanovování druhů a výměr sankcí ve vztahu ke správnímu právu, je Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. 91/1 o správních sankcích.

Prvním pravidlem je dodržování principu zákonnosti, naplnění zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Znamená to, že sankce, které lze uložit, a podmínky, za nichž je lze uložit, musejí být stanoveny zákonem. V českém právním řádu je tento princip — vzhledem k výše uvedenému požadavku aplikovat principy trestního práva i ve správním trestání — zakotven ve čl. 39 Listiny (jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit). Evropský soud pro lidská práva v této otázce dovedl, že definice protiprávních jednání a sankcí za ně musejí být stanove-



ny jasně, určitě a předvídatelně.<sup>107</sup> Princip nulla poena sine lege je ve správním trestání naplňován v konkrétních ustanoveních upravujících sankcionování přestupků, zejména v ustanovení § 11 odst. 1 zákona o přestupcích, který obsahuje taxativní výčet sankcí, jež lze za přestupek uložit. Ve veřejném právu, tedy i v právu správním, platí zákaz analogie (užití podobnosti v případě absence příslušné úpravy) v neprospěch pachatele. Nelze tak například rozšiřovat katalog sankcí a ochranných opatření, která lze za delikt uložit. Požadavek na uzavřený výčet sankcí včetně hledisek pro výběr druhu a výměry sankce v konkrétním případě zahrnuje kromě taxativního výčtu možných sankcí a ochranných opatření i potřebu určit — alespoň relativně — sazbu. Problémem české úpravy je příliš velké rozpětí sazeb pokut, které jednak neodráží typovou nebezpečnost deliktu, jednak neposkytuje správnímu orgánu vodítko při stanovování výměry pokuty v konkrétním případě.<sup>108</sup>

Dalším pravidlem, resp. principem, je zákaz retroaktivity. Tento princip je v případě ukládání sankcí za přestupky vyjádřen přímo v zákoně o přestupcích, konkrétně v ustanovení § 7 odst. 2 (v novém zákoně o odpovědnosti za přestupky je zákaz retroaktivity zakotven v ustanovení § 2, které se týká časové působnosti zákona). Výjimkou je retroaktivita ve prospěch pachatele; v případě, že po spáchání skutku nabyla účinnosti méně přísná úprava, správní orgán bude při ukládání sankce postupovat podle ní.<sup>109</sup> Úprava tak jde dokonce nad rámec povinností uložených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>110</sup> V případě ochranných opatření se rozhoduje podle zákona účinného v době, kdy se o ochranném opatření rozhoduje.

Mezi základní principy patří i zásada ne bis in idem, tedy nikdo nemůže být za jeden skutek potrestán víckrát než jednou. V českém právním řádu je tato zásada zakotvena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Dalším principem je rychlost řízení. Tento princip je vyjádřen v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu, podle něhož správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Ochranou proti nečinnosti správního orgánu je pak žaloba podle § 79 a násl. soudního řádu správního. V případě sankcionování přestupků je však aplikace tohoto pravidla reflektována spíše ve stanovení poměrně krátké lhůty dvou let, po jejímž uplynutí již nemůže být přestupek projednáván, ani za něj nemůže být uložena sankce. Promlčecí lhůta u přestupku byla až do novely č. 204/2015 Sb., která nabyla účinnosti 1. 10. 2015,

---

<sup>107</sup> Kafkaris proti Kypru, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva č.21906/04 ze dne 12. února 2008.

<sup>108</sup> Např. Hendrych a kol., 2012, s. 420.

<sup>109</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualizované a přepracované vydání, Praha: ASPI — Wolters Kluwer, 2009, s. 204.

<sup>110</sup> ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015, s. 191.

pouze jeden rok, což bylo předmětem kritiky. Nový zákon o odpovědnosti za přešupky stanoví promlčecí dobu rovněž jeden rok, přičemž se nově zavádí institut přerušení běhu této lhůty, proto se tato lhůta považuje za dostačující k rozhodnutí o spáchání přešupku a uložení sankce. U přešupků, za které zákon stanoví pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč, bude promlčecí lhůta činit tři roky.

Doporučení dále formuluje požadavek, aby každé řízení, v němž je pravděpodobné uložení sankce, bylo ukončeno rozhodnutím. Každá osoba, které sankce hrozí, musí být informována o obvinění, musí mít dostatečný čas k přípravě na obhajobu (čas potřebný k přípravě se má posuzovat podle složitosti případu i podle výše hrozící sankce), musí být informována o důkazech svědčících proti ní, má právo být před každým rozhodnutím vyslechnuta; správní akt, kterým se ukládá sankce, musí obsahovat odůvodnění. Pokud dotyčná osoba souhlasí a pokud to zákon připouští, nemusejí být podmínky v předchozí větě splněny. To se uplatní v bagatelních případech, kdy je sankcí nízká peněžitá pokuta.<sup>111</sup> V českém právním řádu se tato výjimka týká blokového a příkazního řízení. Dalšími principy jsou realizace zásady vyšetřovací spočívající v tom, že důkazní břemeno leží na správním orgánu, a přezkoumatelnost rozhodnutí nezávislým a nestranným soudem.

Česká právní úprava sankcionování přešupků těmito doporučením víceméně vyhovuje. Problém lze spatřovat v roztříštěnosti a nepřehlednosti úpravy, která znesnadňuje orientaci nejen adresátům právních norem, kteří se mohou dopouštět sankcionovatelného jednání, ale i samotným správním orgánům ukládajícím sankce. Může dojít například k dvojímu sankcionování jednoho skutku, což je porušení zásady *ne bis in idem*.<sup>112</sup> Dalším problémem je v této práci již zmíněná nelogičnost a chaotičnost týkající se sazeb pokut za přešupky.

## 4.2 Správní uvážení při ukládání sankcí

Termín správní uvážení je v odborné literatuře definován vícero způsoby, například jako „správní normou dovolené samostatné uvažování orgánu o variantách řešení při rozhodování konkrétního případu“<sup>113</sup>. Správním uvážením tedy se rozumí možnost správního orgánu vybrat při posuzování případu tu z alternativ, kterou shledává nejvhodnější. Smyslem správního uvážení je zajištění možnosti vyřešit zvláštní požadavky vyplývající z konkrétních situací a případy, které není možné

---

<sup>111</sup> Sládeček, 2009, s. 205.

<sup>112</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2011 sp. zn. 9 As 67/2010.

<sup>113</sup> Sládeček, 2009, s. 141.

předvídat.<sup>114</sup> Možnost správního uvážení však nelze zaměňovat s libovůlí, správní uvážení nesmí překročit meze stanovené zpravidla právním předpisem (podle ustanovení § 78 odst. 1 soudního řádu správního je překročení zákonem stanovených mezí správního uvážení nebo jeho zneužití důvodem ke zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost).

Správní orgán se při ukládání sankce v souladu se zásadou zákonnosti řídí podmínkami stanovenými v přestupkovém zákoně i v dalších zákonech. Pro dosažení správnosti a spravedlnosti rozhodnutí je nutné řídit se jednak zásadou zákonnosti, jednak zásadou individualizace sankce. To ve svém rozhodnutí vyjádřil Nejvyšší správní soud: „*Pro správné a spravedlivé ukládání sankce je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce. Zásada zákonnosti trestání spočívá v tom, že soud se musí důsledně řídit pravidly pro ukládání sankcí, která jsou obsažena v obecné i zvláštní části přestupkového zákona. Zásada individualizace sankce vyjadřuje, že druh, kombinace a intenzita sankcí musí být v konkrétním případě stanoveny tak, aby odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem případu.*“<sup>115</sup>

Správní orgán musí v rozhodnutí uvést druh sankce a její výměru a v odůvodnění uvést všechny okolnosti, které k takovému rozhodnutí vedly. Zákon o přestupcích uvádí demonstrativní výčet těchto rozhodujících okolností. Podle § 12 odst. 1 se jedná o závažnost přestupku, zejména o způsob jeho spáchání (např. zda byl přestupek spáchán konáním nebo opomenutím), následky přestupku (zda došlo k porušení či pouze ohrožení zájmu, který je zákonem chráněn, zda vznikla škoda a v jaké výši), okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán (zda se nejednalo o okolnosti vylučující protiprávnost, jaké byly osobní poměry pachatele v době spáchání přestupku apod.), míra zavinění (zda byl přestupek spáchán z úmyslu či nedbalosti), pohnutky (ty mohou být jak přitěžující, například pomsta, tak polehčující, například snaha pomoci) a osoba pachatele (např. vlastnosti, dosavadní chování) a rovněž i to, zda byl pachatel pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení a jakým způsobem.

Správní orgán však přihlíží i k dalším okolnostem, které pokládá za důležité pro posouzení případu a spravedlivé rozhodnutí. Podle komentáře je správní orgán dále „povinen podrobně odůvodnit, jaký vliv měly všechny zjištěné okolnosti na ukládanou sankci a její výměru“<sup>116</sup>. Nejvyšší správní soud, k tomu ve svém rozhodnutí uvedl: „*Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá, podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku*

---

<sup>114</sup> MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 80.

<sup>115</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2006, sp. zn. 5 As 20/2005–66

<sup>116</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 71.

*přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.*<sup>117</sup>

Podle § 11 odst. 2 zákona o přestupcích může správní orgán uložit sankci jednoho druhu, nebo sankce více druhů současně (výjimku představuje napomenutí a pokuta, které nelze uložit současně, jak již bylo uvedeno). Podmínkou je, aby užití daného druhu sankce nevyklučoval zákon (například zákaz činnosti u přestupků, u nichž zákon tuto sankci výslovně nepřipouští), případně aby byla splněna kritéria, která zákon pro uložení dané sankce vyžaduje (například v případě uložení sankce propadnutí věci).

V minulosti bylo namítáno, že správní orgány nemají kvůli absenci centrální evidence přestupků vždy možnost seznámit se s minulostí pachatele přestupku, což jim brání ve zhodnocení veškerých okolností (týkajících se např. osoby pachatele), a tím v konečném důsledku ve stanovení vhodného druhu sankce a její výměry. Na to se snaží reagovat novela zákona o přestupcích, která byla ve Sbírce zákonů vyhlášena pod číslem 204/2015 Sb. Důvodová zpráva k návrhu této novelizace uvádí, že kvůli neexistenci centrální evidence nemají správní, popř. justiční orgány potřebné informace pro své rozhodování. Získávání informací je do značné míry nahodilé, takže sankce nemohou být vždy zvoleny adekvátně a osoby, které se přestupků opakovaně dopouštějí v místě svého bydliště, jsou určitým způsobem znevýhodňovány. To působí negativně na vnímání efektivity správního trestání ze strany veřejnosti a ovlivňuje to důvěru či nedůvěru veřejnosti ve fungování orgánů veřejné moci a s tím související pocit bezpečí. Týká se to boje s bagatelní kriminalitou, s níž se běžný občan setkává nejčastěji (drobné krádeže, méně závažné násilné činy) — jednotlivé skutky kvůli neexistenci jednotné evidence unikají pozornosti a není tak možné účinné systémové řešení. Právě kvůli právní jistotě a bezpečnosti osob bylo potřeba nalézt prostředky pro potírání bagatelní kriminality — takovým prostředkem má být právě evidence přestupků.<sup>118</sup> Novela přestupkového zákona zavádějící evidenci přestupků nabyla účinnosti dne 1. října 2016. Pokud evidence přestupků dokáže splnit cíle, které si klade její předkladatel v citované důvodové zprávě, mohla by podle mého názoru pomoci správním orgánům v orientaci a zlepšit podmínky pro výběr nejvhodnější sankce.

Správní orgán má tedy při určování druhu a výměry sankce prostor pro uvážení řady okolností, přičemž se musí pohybovat v zákony stanovených mezích. Ex-

---

<sup>117</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. 9 As 53/2008.

<sup>118</sup> Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o přestupcích (204/2015 Sb.), s. 43 a násl.

cesům při individualizaci sankce má bránit možnost přezkoumání rozhodnutí ve správním řízení soudem. Soud obecně posuzuje pouze to, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze správního uvážení, zda z nich nevybočil nebo zda uvážení nezneužil; nesmí vstoupit do role správního orgánu a nahradit správní uvážení uvážením soudcovským.<sup>119</sup> Výjimkou z tohoto pravidla je postup podle § 78 odst. 2 soudního řádu správního, tedy užití moderace. Podle tohoto ustanovení může soud, pokud nejsou důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, od takového trestu upustit nebo je v zákonem dovolených mezích snížit. Podmínkou je, aby takové rozhodnutí bylo možné učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán (může však v nikoli zásadních směrech doplnit dokazování), a aby takový postup navrhl žalobce v žalobě. Soud v takovém případě vstupuje do role správního orgánu a činí vlastní rozhodnutí o sankci.<sup>120</sup>

### 4.3 Ukládání sankcí při souběhu přestupků

Souběhem přestupků se rozumí taková situace, kdy se pachatel dopustí dvou nebo více přestupků před tím, než byl příslušným orgánem shledán vinným ze spáchání jednoho přestupku a než mu za něj byl uložen trest. Odborná literatura uvádí, že na rozdíl od souběhu trestných činů, kdy se za časovou hranici považuje vyhlášení odsuzujícího rozsudku, ve správním právu lze za časovou hranici považovat okamžik, kdy se pachatel o výše uvedených skutečnostech dozví.<sup>121</sup> Souběh přestupků není ve správní vědě zdaleka rozveden do té míry, do jaké se trestněprávní nauka věnuje souběhu trestných činů. U souběhu přestupků například není řešeno, zda se jedná o souběh jednočinný či vícečinný.<sup>122</sup> Dále není v žádném předpisu správního práva stanoveno, do jakého momentu lze přestupky považovat za sbíhající se. Nejvyšší správní soud však ve své rozhodovací praxi zaujímá stanovisko, že při souběhu správních deliktů se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů.<sup>123</sup> To vyplývá z možnosti užití analogie pro případy, kdy příslušná norma dále neřeší to, co má být aplikováno, pokud to nevede k újmě účastníka ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012–41.

<sup>120</sup> Mates, 2013, s. 109.

<sup>121</sup> Hendrych a kol., 2012, s. 361.

<sup>122</sup> Tamtéž, s. 435.

<sup>123</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2009 sp. zn. 1 As 28/2009.

<sup>124</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008 sp. zn. 1 As 27/2008–67: „Nejvyšší správní soud připomíná, že použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném roz-

Zákon o přestupcích se souběhem přestupků zabývá v § 57 odst. 1, který stanoví, že jestliže se pachatel dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a které je příslušný projednávat též orgán, projednávají se tyto přestupky ve společném řízení. Ukládání sankcí za přestupky projednávané ve společném řízení pak upravuje ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, podle něhož se sankce uloží podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Zákaz činnosti nebo zákaz pobytu lze uložit, jestliže je lze uložit za některý z těchto přestupků. Při ukládání sankce u souběhu přestupků projednávaných ve společném řízení se tedy uplatňuje absorpční zásada — za více přestupků se ukládá jediná úhrnná sankce, přičemž je možné zvolit nejpřísnější možnou sankci. Je to z toho důvodu, aby sankce nebyla příliš tvrdá; přílišná tvrdost by byla v rozporu s principem ultima ratio správního trestání.<sup>125</sup> Zákon o přestupcích dále stanoví, že zákaz činnosti a zákaz pobytu lze při souběhu přestupků uložit jen tehdy, jestliže lze danou sankci uložit alespoň za jeden z těchto přestupků. Pokud pachatel například spáchal přestupek, za který lze uložit pokutu až do výše 10 000 Kč, a zároveň přestupek, za který zákon umožňuje uložení pokuty do výše 100 000 Kč a zákaz činnosti, trestající správní orgán ve společném řízení bude vycházet z toho, že úhrnná sankce za přestupky může být pokuta až do výše 100 000 Kč a zákaz činnosti. V případech, kdy není zcela jasné, která sankce je pro pachatele přísnější, je tato otázka na posouzení příslušného správního orgánu.<sup>126</sup> Absorpční zásada se uplatní i tehdy, když o přestupcích při souběhu nebylo vedeno společné řízení, ačkoli být vedeno mělo.<sup>127</sup> V případě, že se pachatel dopustí dvou nebo více přestupků, přičemž k projednání každého z nich je příslušný jiný správní orgán, nebude se postupovat podle § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, nýbrž se bude o každém z přestupků rozhodovat samostatně (příslušným správním orgánem) a sankce se uloží podle podmínek stanovených pro každý z přestupků.<sup>128</sup>

#### 4.4 Upuštění od uložení sankce

Upuštění od uložení sankce připouští § 11 odst. 3, který stanoví, že od uložení sankce lze v rozhodnutí o přestupku upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samot-

---

*sahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázkou vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytvoření a ochraně je veřejný zájem.*“

<sup>125</sup> Hendrych a kol., 2012, s. 364.

<sup>126</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 74.

<sup>127</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2009, sp. zn. 1 As 28/2009.

<sup>128</sup> Hendrych a kol., 2012, s. 436.

né projednání přestupku. Jedná se tedy o situaci, která může nastat tehdy, kdy již byla v přestupkovém řízení vyslovena vina pachatele. Úvaha, zda samotné projednání přestupku postačí k nápravě pachatele, je v kompetenci správního orgánu. Ten je však vázán pravidly uvedenými v podkapitole 4.2, tedy zejména musí zvážit veškeré okolnosti spáchání přestupku, osobu pachatele a cíle právní úpravy.

Upuštění od uložení sankce je však možné pouze tehdy, kdy to norma, která je k ustanovení § 11 odst. 3 ve vztahu speciality, nevylučuje. Jedná se o taková ustanovení, která u jednotlivých přestupků upuštění od uložení sankce výslovně zakazují.<sup>129</sup> Považuji za důležité uvést, že upuštění od uložení sankce se nebude vztahovat na blokové ani příkazní řízení, neboť právě uložení sankce je u těchto typů řízení jediným možným výsledkem.

V podkapitole 2.1 o sankci napomenutí byla diskutována otázka, zda má význam zachování sankce napomenutí vedle upuštění od uložení sankce. I na tomto místě bych ráda uvedla, že upuštění od uložení sankce vnímám jako nižší stupeň vypořádání se s přestupkem, než je napomenutí, přičemž význam projednání přestupku a vyslovení viny zůstává zachován. Proto možnost upuštění od uložení sankce za zachování sankce napomenutí nepovažuji za nadbytečnou.

## 4.5 Specifika při ukládání sankcí mladistvým

Přestupkový zákon podobně jako trestní zákoník zakotvuje zásady zvláštní péče, která je při správním trestání věnována mladistvým pachatelům. Mladistvým se pro účely zákona o přestupcích rozumí osoba, která v době spáchání přestupku dovršila patnáctý rok a nepřekročila osmnáctý rok života. Na pojem mladistvého ve smyslu přestupkového zákona přitom nemá vliv občanskoprávní úprava týkající se dřívějšího nabytí zletilosti, tedy nabytí zletilosti uzavřením manželství nebo přiznáním svéprávnosti podle § 37 občanského zákoníku.<sup>130</sup> Přestupkový zákon obsahuje některá ustanovení, která upravují postavení mladistvého v přestupkovém řízení a týkají se i uložení sankce za přestupek, a to konkrétně v § 19. Zvláštní postavení mladistvého vyplývá jednak ze skutečnosti, že mladiství požívají zvláštní ochrany a pozornosti, což je dáno mimo jiné čl. 32 odst. 1 věty druhé Listiny základních práv a svobod, podle níž je zvláštní ochrana dětí a mladistvých zaručena. Důvodem zvláštní úpravy sankcionování mladistvých v přestupkovém zákoně je patrně i poznatek, že stejné sankce na mladistvé nepůsobí stejně jako na dospělé pachatele. Například pokuta nemusí mít v případě mladistvého prakticky žádný význam, pokud je příliš

---

<sup>129</sup> Například ustanovení § 125c odst. 9 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

<sup>130</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 120.

vysoká nebo mladistvý není výdělečně činný, protože lze předpokládat, že takovou pokutu za mladistvého uhradí jeho zákonný zástupce.<sup>131</sup> Oproti tomu sankce napomenutí může podle mého názoru na některé mladistvé působit velmi intenzivně, neboť jsou zvyklí být v každodenním životě závislí na autoritách a podrobovat se jim.

Pro určení, zda je pachatelem přestupku mladistvý, je rozhodující věk pachatele v době spáchání přestupku. V případě, že se jedná o přestupky trvajících, je podle komentáře rozhodující, kdy byl přestupek dokonán, nikoli kdy bylo s činností naplňující znaky přestupku započato.<sup>132</sup> Pokud tedy pachatel s přestupkem započne před dovršením osmnáctého roku, v činnosti však pokračuje i po jeho dovršení, zvláštní úprava pro sankcionování mladistvých podle přestupkového zákona se na něj nevztahuje.

Podle odborné literatury se v sankcionování mladistvých uplatňují dva modely: prvním je model justiční, podle něhož má pachatel, a to i mladistvý, nést odpovědnost za protiprávní jednání, kterého se z vlastní vůle dopustil. Druhým modelem je model sociálně-opatrovnícký, který vychází z předpokladu, že na mladistvé pachatele je třeba především výchovně působit a samotné uložení trestu nic neřeší.<sup>133</sup> Podle mého názoru lze při sankcionování přestupků spáchaných mladistvými vycházet z obou modelů. S ohledem na veškeré okolnosti má správní orgán možnost rozhodnout se, jaký druh a výměru sankce uloží a zda vůbec nějakou sankci uloží. Domnívám se, že to, jak bude uložena sankce pachatelem přestupku vnímána, záleží především na jeho osobních poměrech.

Co se týče samotného sankcionování, zákon o přestupcích u mladistvých modifikuje podmínky uložení sankcí pokuty a zákazu činnosti. Okruh sankcí, které lze mladistvému uložit, je rovněž omezen — podle ustanovení § 19 odst. 2 zákona o přestupcích nelze mladistvému za přestupek uložit zákaz pobytu. Je to zejména z důvodu závažnosti zásahu do práv sankcionovaného a možného nepříznivého vlivu na jeho budoucí vývoj. Modifikace v případě uložení pokuty spočívá ve snížení horní sazby pokuty podle zákona o přestupcích nebo zvláštních zákonů na polovinu; nelze však uložit pokutu vyšší než 5 000 Kč. Dále je upraveno uložení pokuty v blokovém řízení (projednání přestupku v řízení příkazním nepřipadá u mladistvého dle ustanovení § 19 odst. 2 zákona o přestupcích v úvahu), kde se horní hranice pokuty u mladistvého snižuje na polovinu a nelze uložit pokutu vyšší než 2 500 Kč.

---

<sup>131</sup> PEŘINOVÁ, E. Správněprávní trestání mladistvých v režimu přestupkového zákona. Správní právo. 2011, roč. XLIV, č. 4, s. 211.

<sup>132</sup> Kučerová a Horzinková, 2011, s. 53.

<sup>133</sup> Peřinová, 2011, s. 210.



Zákon neřeší, jak postupovat v případě, kdy je stanovena i minimální sazba pokuty. Je otázka, zda je správní orgán touto minimální sazbou vázán. Autoři komentáře jsou toho názoru, že ustanovení o sankcionování mladistvých je k obecným ustanovením o sankcích i ustanovením o podmínkách jednotlivých sankcí speciální, tudíž správní orgán bude vázán pouze (o polovinu sníženou) horní hranicí pokuty.<sup>134</sup> S tímto názorem souhlasím; pokud by byl správní orgán vázán i dolní hranicí (a jak autoři komentáře připomínají, v takovém případě by nebylo možné ani uložení sankce napomenutí), bylo by to v rozporu s pojetím zvláštního postavení mladistvého. O stejný důvod se opírá i závěr, že správní orgán může v případě mladistvého upustit od potrestání i tehdy, když to zákon u daného přestupku vylučuje.<sup>135</sup>

Zákaz činnosti lze mladistvému uložit na dobu nejdéle jednoho roku (na rozdíl od obecné úpravy, podle níž lze v některých případech uložit sankci zákazu činnosti až na dva roky), a to tehdy, když výkon této sankce nebrání jeho přípravě na povolání (§ 19 odst. 3 zákona o přestupcích). Podle komentáře se činností, jejíž zákaz by bránil přípravě na budoucí povolání, rozumí příprava mladistvého, která vyplývá z obecně závazných právních předpisů (nejčastěji půjde o školský zákon nebo o zákon o vysokých školách) a zakázaná činnost je součástí této přípravy (podle osnov schválených MŠMT).<sup>136</sup> Východiskem tohoto ustanovení je čl. 29 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mají mladiství právo na pomoc při přípravě k povolání. Zákaz činnosti, která je součástí přípravy k povolání, by tak tomuto ustanovení Listiny odporoval.

Kromě podmínek, které vyplývají přímo ze zákona, by měl trestající správní orgán při ukládání sankce zvážit veškerá specifika postavení mladistvého, přihlídnout k jeho rozumové a mravní vyspělosti a dbát na to, aby budoucí život mladistvého nebyl sankcí zatížen více, než je pro dosažení účelu sankce nezbytně nutné.

#### 4.6 Ukládání sankcí podle nového zákona o odpovědnosti za přestupky

Nový zákon o odpovědnosti za přestupky setrvává u pravidla, že sankci (správní trest) lze uložit samostatně nebo spolu s jinou sankcí, přičemž napomenutí nelze uložit spolu s pokutou. Nový zákon oproti stávající úpravě podrobněji rozvádí kritéria, kterými se trestající správní orgán při ukládání správního trestu bude řídit. Výslovně uvádí, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku, k tomu, že o některém z více přestup-

---

<sup>134</sup> Jemelka a Vetešník, 2013, s. 122.

<sup>135</sup> Tamtéž.

<sup>136</sup> Kučerová a Horzinková, 2011, s. 54.

ků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo dokonání přestupku (v případě pokusu přestupku), k podílu každého jednoho pachatele na spáchání přestupku u spolupachatelství, k osobním poměrům fyzické osoby a k tomu, zda a jak byla tato osoba pro stejné protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem. U pokračujících, trvajících a hromadných přestupků se zohlední, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.<sup>137</sup> Nový zákon navíc uvádí kritéria pro určení druhu správního trestu a jeho výměry u právnické nebo podnikající fyzické osoby, resp. právního nástupce.<sup>138</sup> V ustanoveních § 38 a násl. je demonstrativní výčet některých hledisek posuzovaných při určování povahy a závažnosti přestupku (např. význam zákonem chráněného zájmu, způsob a okolnosti spáchání přestupku, druh a míra zavinění), polehčující okolnosti (např. přestupek spáchán ve věku blízkém věku mladistvých, překročení mezí okolností vylučujících protiprávnost) a okolnosti přitěžující (např. spáchání přestupku využitím něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiném, spáchání více přestupků, spáchání přestupku opakovaně, spáchání přestupku jako člen organizované zločinecké skupiny). Je zjevné, že nová úprava se inspirovala úpravou trestněprávní. Ačkoli nová úprava pravděpodobně pouze kodifikuje pravidla, která jsou v rozhodovací praxi správních orgánů zavedená, považuji ji za přínosnou, protože dává správním orgánům jasnější vodítko a zároveň přispívá k právní jistotě těch, kterých se správní tresty mohou týkat. Vzhledem ke skutečnosti, že výčet hledisek v příslušných ustanoveních zákona o odpovědnosti za přestupky je ve všech uvedených případech demonstrativní (důvodová zpráva zároveň například u polehčujících a přitěžujících okolností uvádí, že správní orgán k nim nemusí přihlížet, pokud shledá, že nejsou pro posouzení relevantní)<sup>139</sup>, zůstává správním orgánům stále dostatečný prostor pro správní uvážení a odpovídající individualizaci správního trestu.

V případě ukládání úhrnného trestu za přestupky u souběhu neopouští nová úprava absorpční zásadu, přidává k ní však zásadu asperační (zostřující). Její využití umožňuje správnímu orgánu uložit při společném projednávání dvou a více přestupků pokutu ve vyšší sazbě; horní hranice sazby pokuty za nejpřísněji trest-

---

<sup>137</sup> Podle důvodové zprávy vychází toto ustanovení z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k zásadě legality trestního práva (Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, s. 168).

<sup>138</sup> § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>139</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, s. 169.

ný přestupek se může zvýšit až o polovinu, nesmí však být vyšší než součet horních hranic sazeb pokuty za jednotlivé přestupky (§ 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky). Nový zákon dále připouští užití jiného trestu, pokud by jej bylo možné uložit za některý ze společně projednávaných přestupků. Využití asperační zásady při ukládání úhrnného trestu považují za pozitivní, neboť správní orgán může prostřednictvím sankce lépe reflektovat případnou zvýšenou společenskou škodlivost souběhu přestupků; této možnosti však nemusí využít.

Zákon o odpovědnosti za přestupky nově přináší podmíněné upuštění od uložení správního trestu podle § 42. Týká se trestů za přestupky, kterými byla způsobena majetková újma (škoda) nebo jehož spácháním se pachatel bezdůvodně obohatil. Správní orgán může v takovém případě od uložení správního trestu upustit, pokud lze vzhledem k povaze a závažnosti přestupku a osobě pachatele očekávat, že již samotné projednání věci postačí k nápravě. Pachateli se zároveň uloží, aby nahradil způsobenou škodu nebo aby vydal bezdůvodné obohacení, a stanoví se způsob, jakým tak má učinit. Pokud pachatel škodu nenahradí, nevydá obohacení nebo tak neučiní stanoveným způsobem, správní trest se mu uloží. Nový zákon dále ve srovnání se stávající úpravou detailněji vymezuje podmínky, za nichž je možné upustit od uložení správního trestu. Od uložení správního trestu se upustí tehdy, když o dvou nebo více přestupcích nebylo konáno společné řízení a trest uložený v samostatném řízení za některý z těchto přestupků lze považovat za odpovídající trestu, který by byl uložen ve společném řízení; a také tehdy, jestliže lze vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele důvodně očekávat, že k nápravě postačí samotné projednání věci před správním orgánem. V otázce upuštění od uložení správního trestu tedy zákon o odpovědnosti za přestupky nepřináší v zásadě nic nového, neboť stávající úprava správnímu orgánu umožňuje posuzovat podmínky pro upuštění od uložení sankce poměrně volně.

Stejně jako stávající zákon o přestupcích, i nový zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje zvláštní úpravu pro sankcionování mladistvých. Správní orgán při ukládání správního trestu přihlíží k osobě mladistvého včetně jeho věku a rozumové a mravní vyspělosti a k jeho osobním poměrům tak, aby jeho další vývoj byl co nejméně ohrožen. Lze předpokládat, že tento požadavek odpovídá požadavkům stávající úpravy. Nová úprava shodně se zákonem o přestupcích stanoví, že horní hranice sazby pokuty se u mladistvých snižuje na polovinu, přičemž nesmí být vyšší než 5 000 Kč. To však podle nového zákona neplatí, pokud je mladistvý podnikající fyzickou osobou. Mladistvým dále nesmí být uložen správní trest v příkazním řízení, s výjimkou pokuty uložené příkazem na místě. Pokuta uložená příkazem na místě nesmí být vyšší než 2 500 Kč; toto opět neplatí, pokud je mladistvý pod-

nikající fyzickou osobou. Úprava sankcionování mladistvých se tedy podstatným způsobem nemění.

## 5 Výkon rozhodnutí o uložení sankce

Výkon rozhodnutí je fáze správního řízení, při které dochází k vynucení splnění povinnosti uložené správním orgánem, a to za předpokladu, že tato povinnost nebyla splněna dobrovolně ve stanovené lhůtě a pravomocné rozhodnutí se tak stalo vykonatelným. Vykonatelností se rozumí možnost vymoci určitými prostředky (např. exekucí), aby subjekty k tomu povinné splnily své povinnosti, pokud tak neučinily dobrovolně. Rozhodnutí je vykonatelné, nelze-li proti němu vznést opravný prostředek (nebo nemá-li tento opravný prostředek odkladný účinek) a prošla-li již zároveň lhůta určená ke splnění povinnosti.<sup>140</sup> Podle ustanovení § 74 odst. 2 správního řádu je rozhodnutí ukládající povinnost k plnění vykonatelné, pokud nabylo právní moci a uplynula lhůta ke splnění povinnosti.

Při výkonu rozhodnutí v řízení o přestupku připadá v úvahu jednak exekuce na peněžitá plnění, jednak exekuce na plnění nepeněžitá. Protože se jedná o exekuci ve správním řízení, hovoříme o exekuci správní. Zákon o přestupcích ani jeden druh exekuce neupravuje. Podle § 1 odst. 2 správního řádu se v případě, kdy zvláštní zákon nestanoví jiný postup, použije právě ustanovení správního řádu. Ten v § 106 odst. 3 stanoví, že pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění se uplatní postup pro správu daní. Správa daní je upravena v daňovém řádu.

Kromě podmínky nezbytné pro výkon rozhodnutí (povinný nesplnil dobrovolně, ve stanovené lhůtě a rozsahu a stanoveným způsobem povinnost, která mu byla rozhodnutím uložena) musí existovat exekuční titul, kterým je podle § 104 písm. a) správního řádu vykonatelné rozhodnutí (exekučním titulem může být podle § 104 písm. b) ještě vykonatelný smír, ten se však ve správním trestání neuplatňuje). Výkon rozhodnutí může být zahájen v den marného uplynutí lhůty pro plnění stanovené v rozhodnutí. Daňový řád pro vymáhání pokuty stanoví lhůtu 6 let, po jejím uplynutí pokutu nelze vybrat ani vymáhat. Paragraf 160 odst. 3 a 4 daňového řádu stanoví podmínky pro přerušení a stavění této lhůty, přičemž lhůta pro zaplacení pokuty uplyne nejpozději dvacet let ode dne, kdy tato lhůta začala běžet.

Exekuce na peněžitá plnění, ve správním trestání tedy vymáhání pokuty, je v praxi nejčastější. Správní řád ovšem umožňuje i exekuci na plnění nepeněžitá, a to exekucí provedením náhradního výkonu, exekucí přímým vynucením a exekucí ukládáním donucovacích pokut. První uvedená exekuce nebude připadat v úvahu, neboť zákon o přestupcích neumožňuje uložit sankci, která by spočívala v po-

---

<sup>140</sup> BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: Aspi Publishing 2004, s. 151.

vinnosti provést nějakou práci nebo výkon, kterou může vykonat i někdo jiný než povinný. Při exekuci na nepeněžitá plnění z rozhodnutí o uložení sankce za přešupek bude tedy připadat v úvahu exekuce přímým vynucením podle ustanovení § 120 a násl. správního řádu a exekuce ukládáním donucovacích pokut podle § 129 správního řádu. Ve výčtu prostředků přímého vynucení správní řád demonstrativně uvádí vyklizení nemovitosti, stavby, bytu, místnosti nebo jiných prostor, odebrání movité věci nebo předvedení. Exekuce ukládáním donucovacích pokut spočívá ve vymáhání splnění povinnosti postupným ukládáním pokut až do výše 100 000 Kč. Vybírání a exekuce pokut se řídí daňovým řádem a provádí je exekuční správní orgán, který je uložil. Příjem z pokut je příjmem toho rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost exekučního správního orgánu, který je uložil. Výši pokuty, která je shora omezena zákonem (viz výše) určuje exekuční orgán s ohledem na povahu nesplněné povinnosti. Exekuci na nepeněžitá plnění může exekuční správní orgán nařídít nejpozději do 5 let a provádět ji nejpozději 10 let poté, co měla být povinnost splněna dobrovolně.

Nový zákon o odpovědnosti za přestupky přináší z hlediska výkonu rozhodnutí několik novinek. U napomenutí v § 45 výslovně stanoví způsob realizace tohoto správního trestu, a sice že správní orgán upozorní pachatele na důsledky protiprávního jednání, jež mu podle zákona hrozí, pokud by se i v budoucnu dopouštěl podobného jednání. Dále stanoví lhůtu splatnosti pokuty pro případ, že správní orgán tuto lhůtu neurčí sám, a to 30 dní. V neposlední řadě formuluje pravidla pro výkon nově zavedené sankce (správního trestu) zveřejnění rozhodnutí o přestupku (viz výše).

## 6 Sankce za přestupky v německém právním řádu

Přestupky a jejich sankcionování jsou v německém právním řádu upraveny v zákoně o přestupcích (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, OWiG) ze dne 24. května 1968 (poslední novelizace ze dne 18. července 2016). Tento zákon přestupek (Ordnungswidrigkeit) definuje jako protiprávní a zavrženíhodné jednání, které naplňuje zákonem stanovenou skutkovou podstatu, za níž je možné uložit pokutu. Již samotné vymezení pojmu přestupek tak předesílá, že sankcí za přestupek je pokuta (Geldbuße). Pokutu podle norem správního práva je třeba odlišovat od pokuty jako sankce trestněprávní (Geldstrafe), tedy peněžitého trestu. Stejně jako v českém právním řádu jsou i v tom německém skutkové podstaty jednotlivých přestupků spolu s rozpětím pokuty (případně jiných postihů) kromě zákona o přestupcích obsaženy v mnoha dalších zákonech<sup>141</sup>.

Pokuta činí minimálně 5 euro a, nestanoví-li zákon jinak, maximálně 1 000 euro. Stejně jako v české úpravě, i v Německu stanoví zvláštní zákony často mnohonásobně vyšší horní sazbu pokuty.<sup>142</sup> Pokud zákon nerozlišuje horní sazbu pro úmyslné a nedbalostní zavinění, pak smí být podle zákona o přestupcích za nedbalost uložena pokuta pouze do poloviny horní sazby. Základem pro stanovení výše pokuty je význam spáchaného přestupku a míra jeho zavrženíhodnosti. Výše pokuty by měla přesáhnout prospěch, který má pachatel ze spáchaní přestupku. Pokud k tomu nedostačuje zákonná horní sazba, může být tato horní sazba překročena. Snížení dolní sazby pokuty ovšem přípustné není, neboť dolní sazba — 5 euro — je považována za dostatečně nízkou sama o sobě.<sup>143</sup>

Jak bylo řečeno v předchozím odstavci, orgán ukládající pokutu vychází z významu a zavrženíhodnosti spáchaného přestupku a dále z míry obohacení. Německý zákon o přestupcích tato kritéria nijak blíže nespecifikuje. Podle komentáře<sup>144</sup> se zohledňují osobní poměry pachatele, především jeho finanční situace. Význam přestupku se posuzuje například podle způsobu provedení, míry ohrožení právem chráněného zájmu, trvání protiprávního jednání a dalších kritérií. Při stanovování výše pokuty se rovněž zohledňuje, že je pachatel mladistvým nebo blízký věku mladistvého (ačkoli německá úprava na rozdíl od té české žádná specifická pravi-

---

<sup>141</sup> Např. zákon o provozu na pozemních komunikacích (Straßenverkehrsgesetz), zákon o zbraních (Waffengesetz) nebo zákon o myslivosti (Bundesjagdgesetz).

<sup>142</sup> SENGE, L. *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. München: C. H. Beck, 2014, s. 333 a násl.

<sup>143</sup> Tamtéž, s. 334.

<sup>144</sup> Tamtéž, s. 338 a násl.

dla týkající se ukládání sankcí mladistvým neuvádí). Pokud jde o míru zavrženíhodnosti, i zde komentář dovozuje řadu hledisek. Jedná se například o to, zda měl pachatel úmysl dopouštět se protiprávního jednání opakovaně, zda skutek spáchal pod vlivem alkoholu, hodnotí se intenzita, s jakou byl čin proveden, zda existují polehčující okolnosti a podobně. Kritéria pro stanovení výše pokuty mi tedy připadají v zásadě podobná těm v české právní úpravě. Při souběhu přestupků se při ukládání sankce (pokuty) uplatní absorpční zásada.

Protože podle německé úpravy je možné za přestupky stíhat i právnické osoby, obsahuje zákon o přestupcích i speciální pravidla pro ukládání pokut právnickým osobám. Pokud je pokuta ukládána právnické osobě, zákon umožňuje, aby horní hranice sazby pokuty byla až desetinásobně zvýšena. Povinnost zaplatit pokutu může za určitých podmínek přejít i na právní nástupce. Při rozhodování o uložení pokuty právnické osobě se pak správní orgán řídí podobnými vodítky jako při ukládání pokuty osobě fyzické (viz výše).

Zvláštností oproti české úpravě jsou takzvané katalogy pokut (Bußgeldkataloge). Jejich cílem je sankcionovat frekventované přestupky pokud možno přiměřeně a stejnoměrně, a tím zaručit spravedlivý postih.<sup>145</sup> Katalogy pokut se realizují jako interní pokyny, často na úrovni jednotlivých spolkových zemí, a ošetřují různé oblasti přestupků. Typické jsou katalogy upravující sazby pokut za přestupky týkající se životního prostředí (například bavorský Bußgeldkatalog „Umweltschutz“<sup>146</sup>). Specifickým katalogem je katalog pokut za dopravní přestupky. Tento katalog platí pro celé území Německa. Formálně se jedná o přílohu nařízení o udílení výstrahy, sazbách pokut a ukládání zákazu řízení za přestupky v silničním provozu (Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbußen und die Anordnung eines Fahrverbots wegen Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr). Tento katalog nabył účinnosti dne 1. ledna 2002 a sjednotil úpravu, která do té doby existovala na úrovni jednotlivých spolkových zemí.

Charakter sankce má i zabránění věci (Einziehung). Podle zákona o přestupcích je zabránění věci vedlejším následkem (Nebenfolge). Zabránění věci je možné pouze v případech, kdy ho zákon výslovně připouští. Týká se vždy věcí, které v okamžiku rozhodnutí o přestupku patří pachateli, nebo ze své podstaty a za daných okolností představují obecné ohrožení, nebo je riziko, že poslouží jednání, které je postižitelné trestem nebo pokutou. Pokud zákon odkazuje na příslušné ustanovení zákona o přestupcích<sup>147</sup>, může být zabráněna věc, jejíž vlastník (odlišný od osoby pachate-

---

<sup>145</sup> Senge, s. 362.

<sup>146</sup> [https://www.stmuv.bayern.de/service/recht/doc/bussgeld\\_umwelt\\_1211.pdf](https://www.stmuv.bayern.de/service/recht/doc/bussgeld_umwelt_1211.pdf)

<sup>147</sup> § 23 OWiG.



le) přinejmenším svou lehkomyšlností přispěl k tomu, že věc nebo právo k ní bylo předmětem nebo prostředkem protiprávního jednání nebo přípravy takového jednání, nebo který věc získal zavrženíhodným způsobem za znalosti okolností, které by zabránění věci připouštěly. Ve většině případů není možné zabrat věc, jejíž hodnota by byla v nepoměru vůči spáchanému skutku. V případě, že věc již byla spotřebována nebo zcizena, může být uloženo zabránění náhradní hodnoty v podobě finanční sumy, která nesmí přesáhnout hodnotu věci.

Dále platí, že pokud se pachatel obohatí v důsledku jednání, které by mohlo být sankcionováno pokutou, a tato pokuta mu není uložena, může mu být uloženo propadnutí (Verfall) takového obohacení. To samé platí pro případy, kdy pachatel při spáchání takového jednání jednal za někoho jiného a takovým jednáním ho obohatil.

Ačkoli německý zákon o přestupcích neupravuje jiné postihy přestupků než pokutu a vedlejší následky v podobě zabránění věci nebo propadnutí, nejsou tyto postihy tím jediným, čím lze spáchání přestupku sankcionovat. Hospodářský trestní zákon (Wirtschaftsstrafgesetz) upravuje odvod výnosu (Abführung des Mehrerlöses), a to v ustanovení § 8. Uložení zákazu výkonu lovu pak umožňuje § 41a zákona o myslivosti (Bundesjagdgesetz). Obě tyto sankce lze uložit za přestupky podle příslušných zákonů. Další sankcí je zákaz řízení, který může být uložen spolu s pokutou tomu, kdo se dopustí některého z vymezených dopravních přestupků a hrubě nebo soustavně porušuje povinnosti řidiče, a to na dobu od jednoho do tří měsíců (délku zákazu řízení za některé přestupky upravuje rovněž Katalog pokut). Charakter sankce má i možnost zabavení nebo zničení věci u přestupků proti veřejnému pořádku ve smyslu § 123 OWiG — ve srovnání s českou úpravou by pravděpodobně bylo výstižnější přirovnání k ochranným opatřením.

Německá úprava stejně jako česká umožňuje uložení pokuty jak v klasickém řízení o přestupku, tak i v řízení zjednodušeném — tím je zde řízení o udělení výstrahy (Verwarnung) podle § 56 a násl. OWiG. Výstraha může být doplněna pokutou od pěti do třiceti pěti euro. Uložení pokuty přitom není povinností, pouze možností správního orgánu. Výstraha nemá pevně stanovenou formu, může být udělena ústně i písemně. Zejména v případech, kdy je součástí výstrahy pokuta se lhůtou pro zaplacení, však bude obvyklá písemná forma.<sup>148</sup> K výstraze může správní orgán přistoupit pouze tehdy, pokud s ní pachatel souhlasí a byl informován o právu výstrahu odmítnout. Uložená pokuta je splatná na místě nebo do lhůty, která je obvykle jeden týden. Lhůta pro zaplacení se stanoví v případech, kdy pachatel přestupku nemůže zaplatit na místě nebo když je výše pokuty více než 10 euro. V praxi tedy

---

<sup>148</sup> SCHWACKE, P. *Recht der Ordnungswidrigkeiten*. Stuttgart: Kohlhammer, 2006, s. 106.

výstraha spočívá v poučení pachatele o jeho právu odmítnout výstrahu, souhlasu pachatele s výstrahou a případném zaplacení pokuty (Verwarnungsgeld). Bez souhlasu pachatele by byla výstraha neúčinná. Výstraha tedy není samostatnou sankcí, nýbrž spíše zjednodušeným řízením o přestupku – v principu se podle mého názoru nejvíce podobá blokovému řízení podle české úpravy.

Výkon rozhodnutí je upraven přímo v zákoně o přestupcích. V rozhodnutí o uložení pokuty je stanovena splatnost pokuty. Německý zákon o přestupcích výslovně připouští možnost prodloužení doby splatnosti pokuty nebo možnost splátek v případě, že ekonomické poměry pachatele přestupku nedovolují okamžité zaplacení celé částky. Správní orgán obvykle nezačne s vymáháním pokuty před uplynutím dvou týdnů od splatnosti pokuty; výjimkou jsou případy, kdy je z okolností zjevné, že pachatel přestupku se zaplacení pokuty chce vyhýbat. Správní orgán má dále možnost k vymáhání pokuty nepřistoupit, pokud je z majetkových poměrů pachatele zjevné, že v dohledné době nebude moci pokutu zaplatit. Pokuty jsou příjmem státního nebo zemského rozpočtu, v závislosti na tom, který správní orgán pokutu uložil.

Zákon o přestupcích upravuje specifika výkonu rozhodnutí u mladistvých. Pokud mladistvý ve lhůtě nezaplatí uloženou pokutu, soud mu může nařídit, aby místo pokuty vykonal určitou práci, nebo aby podle svých sil napravil škody, které svým jednáním způsobil, nebo aby, pokud porušil dopravní předpisy, absolvoval vyučování v autoškole, nebo aby vykonal jiný stanovený úkol.

Zvláštností německé úpravy je možnost uložení donucovací vazby (Erzwingungshaft). O uložení donucovací vazby rozhoduje soud, a to na návrh příslušného správního orgánu, nebo, pokud je sám vykonavatelem rozhodnutí, z vlastní iniciativy. O uložení donucovací vazby lze rozhodnout tehdy, pokud nebyla zaplacená pokuta nebo stanovená splátka pokuty, povinný neučiní prohlášení o své platební neschopnosti, byl v rozhodnutí o uložení pokuty náležitě poučen o možnosti uložení donucovací vazby v případě nesplnění povinnosti a nejsou známy žádné okolnosti, z nichž by vyplývala jeho platební neschopnost. Donucovací vazba nesmí být uložena na dobu delší než šest týdnů (v případě jedné pokuty), resp. tři měsíce (v případě vícero pokut uložených jedním rozhodnutím). Délka donucovací vazby se stanoví ve dnech a při jejím vyměřování se zohledňuje výše pokuty. Nelze ji dodatečně prodlužovat, lze ji však zkrátit. Osoba, které byla uložena donucovací vazba, může takové rozhodnutí kdykoli zvrátit zaplacením dlužné částky. Donucovací vazbu podle zákona o přestupcích nelze chápat jako sankci za přestupek, nýbrž pouze za prostředek, jak pachatele přestupku donutit k zaplacení pokuty.

Německé správní orgány tedy mají k dispozici poměrně málo sankcí, kterými mohou postihovat páchání přestupků. Zpravidla se jedná pouze o pokutu, doplněnou zabráním věci nebo náhradní hodnoty, případně propadnutím majetkového obohacení. Za některé přestupky spáchané v souvislosti s provozem na pozemních komunikacích je možné spolu s pokutou uložit zákaz řízení., některé zvláštní zákony rovněž umožňují uložení speciálních sankcí odpovídajících zákazu činnosti (např. zákaz lovu). Ve srovnání s českou úpravou sankcionování přestupků je tedy katalog sankcí v německé úpravě chudší, zákon o přestupcích rovněž nestanoví možnost použití ochranných opatření, ačkoli vedlejší následky účelu ochranného opatření podle české právní úpravy v zásadě odpovídají. Německá úprava rovněž nabízí alternativy pokuty pro mladistvé, kteří pokutu nezaplátí. Tyto „alternativní sankce“ mají na mladistvé především výchovně působit, což považuji za žádoucí a myslím si, že by mohlo být vhodné diskutovat o zavedení takových alternativ do české úpravy.

Pro ukládání pokut německá úprava nestanoví podrobná pravidla, konkrétní sazby u některých přestupků však stanovují katalogy pokut. Pravděpodobně nejvýznamnější je katalog pokut za dopravní přestupky, který kromě sazeb za konkrétní přestupky stanoví i délku zákazu řízení, pokud lze takový zákaz za daný přestupek uložit. Podstatný rozdíl oproti české úpravě je také ve výkonu rozhodnutí o pokutě — v některých případech je možné uložit donucovací vazbu a pachatel přestupku tak může být dočasně zbaven svobody. Třebaže tento prostředek může být při vymáhání pokut efektivní, je otázka, zda se nejedná o prostředek nepřiměřený. Osobně se přikláním spíše k tomu, že donucovací vazba je příliš velkým zásahem do osobní svobody jednotlivce a z toho důvodu si nemyslím, že by bylo vhodné její zavedení do českého právního řádu. Katalog pokut za dopravní přestupky s celostátní působností naopak považuji za praktický nástroj, zejména při vyřizování dopravních přestupků v blokovém řízení.

## Závěr

Sankcionování přestupků v českém právu zaznamenalo v uplynulých desetiletích četné změny a neustále se vyvíjí. Kromě detailů v ustanoveních o jednotlivých sankcích se mění i katalog sankcí — poslední novinkou bylo zavedení problematické sankce zákazu pobytu. V průběhu vzniku této práce prošel legislativním procesem nový zákon o odpovědnosti za přestupky, který by měl nabýt účinnosti ke dni 1. 7. 2017. Tento zákon již zákaz pobytu jako možnou sankci za přestupek neumožňuje, zavádí však sankci novou, a to zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

Právě zákaz pobytu hodnotím jako největší slabinu současné úpravy, zejména kvůli množství nejasností. Ty by snad mohly být z podstatné části odstraněny judikaturou, s ohledem na blížící se účinnost nového zákona k tomu však již pravděpodobně nedojde. Dalším problémem ve stávající úpravě je úprava sankce pokuty, zejména příliš velká zákonem stanovená sankční rozpětí a nelogičnost některých sazeb. To nový zákon nemění (ani měnit nemůže), přináší však některé nástroje, které dávají správnímu orgánu ukládajícímu sankce větší možnosti rozhodování. Nabízí se otázka, zda zákonodárce nepromarnil příležitost zavést více nových sankcí. Podle mého názoru by byla vhodná diskuse o možnosti zavést sankci obecně prospěšných prací, ale v zásadě shledávám výčet sankcí podle nového zákona o odpovědnosti vyhovující.

Poslední část práce se věnovala stručnému představení úpravy sankcí za přestupky v Německu. Podle německého zákona o přestupcích lze přestupky sankcionovat téměř výhradně pokutou, přičemž jsou dále připuštěny vedlejší následky, například v podobě zabránění věci, a za určitých podmínek zákaz řízení. Stejně jako jeho český protějšek, i německý zákon o přestupcích obsahuje pouze orientační pravidla pro ukládání pokut. Výjimku představuje tzv. katalog pokut, který se týká sankcí za přestupky podle zákona o provozu na pozemních komunikacích a je propracovanější než český systém postihování dopravních přestupků. V jiných ohledech se mi česká úprava i přes své nedostatky jeví jako lepší, neboť umožňuje správním orgánům snazší individualizaci sankce vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání i osobě pachatele.

## Seznam literatury

- BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha: Aspi Publishing, 2004.
- BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
- ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. *Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích a výňatky ze souvisejících zákonů*. 17. aktualizované vydání podle stavu k 1. 1. 2011. Praha: Linde, 2011.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (250/2016 Sb.)
- Důvodová zpráva k návrhu nového celního zákona (242/2016 Sb.)
- Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o přestupcích (494/2012 Sb.)
- Důvodová zpráva k návrhu novely zákona o přestupcích (204/2015 Sb.)
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.
- HRŮŠOVÁ K., MOLEK P. Soudní trestání v aplikační praxi soudů. *Soudní rozhledy*. 2009, 15. ročník, č. 12, s. 449–463.
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
- KNĚŽÍNEK, J. K maření výkonu úředního rozhodnutí řízením bez řidičského oprávnění podle nového trestního zákoníku. *Trestněprávní revue*. 2009, 8. ročník, č. 7, s. 197.
- Kolokvium o správním trestání. *Správní právo*. 2002, roč. XXXV, s. 1–44.
- KOPECKÝ, M. *Ukládání sankce zákazu pobytu za přestupek*. Medzinárodná vedecká konferencia Právo na spravodlivý proces a správne trestanie: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 104–110.
- KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků*. 2. vyd. podle právního stavu účinného k 1. 11. 2011. Praha: Leges, 2011.

- KÜHN, Z. Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa. *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 337–350.
- KUKLÍK, J. *Vývoj československého práva 1945–1989*. Praha: Linde, 2008.
- LATA, J. Účel trestu a jeho spravedlivost. *Trestní právo*. 2001, 4. ročník, č. 2–5, s. 2–24 (č. 2), 20–24 (č. 3), 23–24 (č. 4), 13–18 (č. 5).
- MADLEŇÁKOVÁ, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo*. 2010, roč. XLIII, č. 2, s. 65–89.
- MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 3. vydání. Praha: Linde, 2003.
- MALÝ, K. *K problematice vývoje správních přestupků a jejich stíhání v 19. století v Rakousku*. Vybrané aktuální problémy československého trestního práva. Praha: Univerzita Karlova, 1986.
- MATES, P. K odlišnostem v zákonné úpravě přestupků. *Trestněprávní revue*. 2010, 9. ročník, č. 7, s. 208–211.
- MATES, P. *Správní uvážení*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013.
- MATES, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*. 2010, roč. 18, č. 8, s. 36–40.
- MATES, P. a kol. *Žáklady správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.
- MATES, P. a kol. *Žáklady správního práva trestního*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015.
- MATES, P., ŠEMÍK, K. Reforma správního trestání. *Právní rádce*. 2012, roč. 20, č. 23–24, s. 840–844.
- MATES, P., ŠEMÍK, K. Zákaz pobytu jako sankce za přestupek. *Trestněprávní revue*. 2013, 12. ročník, č. 3, s. 67–69.
- MIKULE, V. Poznámky k českému trestnímu právu správnímu. *Pocta prof. JUDr. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1998.
- 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.
- PEŘINOVÁ, E. Správněprávní trestání mladistvých v režimu přestupkového zákona. *Správní právo*. 2011, roč. XLIV, č. 4, s. 209–214.
- POTMĚŠIL, J. Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*. 2014, roč. XLVII, č. 1–2, s. 118–142.

- PRÁŠKOVÁ, H. *Aktuální otázky vztahu mezi správním a soudním trestáním*. Nové jevy v právu na počátku 21. století. Proměny veřejného práva. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 382–396.
- PRÁŠKOVÁ, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo*. 2014, roč. XLVII, č. 1–2, s. 77–88.
- PRÁŠKOVÁ, H. *Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů*. In: Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 317–329.
- PRŮCHA, P. K reformě správního trestání. *Právník*. 1998, ročník 137, č. 12, s. 1029–1038.
- PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Brno: Doplněk, 2012.
- PŮRY, F. Ještě k (ne)trestnosti tzv. vybodovaných řidičů po 1. 1. 2010. *Trestněprávní revue*. 2010, 9. Ročník, č. 6, s. 174.
- SCHWACKE, P. *Recht der Ordnungswidrigkeiten*. 4. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, 2006.
- SENGE, L. *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. 4., neu bearb. Aufl. München: C. H. Beck, 2014.
- SLÁNSKÁ, B. Zamyšlení nad správou vybraných pokut z pohledu obcí. *Právní rádce*. 2016, č. 7–8, s. 62–63.
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualizované a přepracované vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009.
- ŠKUREK, M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015.
- ŠÁMAL, P. *Trestní právo hmotné*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- ŠÁMAL, P. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.
- VETEŠNÍK, P., JEMELKA, L. *Žákon o obecní policii*. Praha: C. H. Beck, 2009.

## Seznam právních předpisů a judikatury

### Právní předpisy

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. 553/1991 Sb., o obecní policii

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon (starý celní zákon)

Zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon

Zákon č. 61/1997 Sb., o lihu

Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

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

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

Zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon č. 237/2008 Sb., o Policii České republiky



Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník  
Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád  
Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim  
Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník  
Zákon č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu  
Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon (nový celní zákon)  
Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

---

Bundesjagdgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1976 (BGBl. I s. 2849)

Bußgeldkatalog-Verordnung vom 14. März 2013 (BGBl. I s. 498)

Bußgeldkatalog „Umweltschutz“ vom 11. November 2011. Dostupné také z:  
[https://www.stmuvm.bayern.de/service/recht/doc/bussgeld\\_umwelt\\_1211.pdf](https://www.stmuvm.bayern.de/service/recht/doc/bussgeld_umwelt_1211.pdf).

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I s. 602)

Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I s. 310, 919)

Waffengesetz vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I s. 3970, 4592; 2003 I s. 1957)

Wirtschaftsstrafgesetz 1954 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975 (BGBl. I s. 1313)

## Judikatura

Kafkaris proti Kypru, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva č. 21906/04 ze dne 12. února 2008

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

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

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

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2011, sp. zn. III. ÚS 2974/10

Rozsudek Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 26. listopadu 1975, sp. zn. Tpjf 75/75

Rozsudek Nejvyššího soudu R 35/87

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. října 2011, sp. zn. 8 Tdo 1087/2011  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2006, sp. zn. 5 As 20/2005  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, sp. zn. 8 Afs  
17/2007  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. července 2007, sp. zn. 3 As  
58/2005  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2007, sp. zn. 4 Afs 23/2003  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008, sp. zn. 1 As 27/2008  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2008, sp. zn. 9 As 7/2008  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2009, sp. zn. 9 As 7/2009  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2009, sp. zn. 9 As  
53/2008.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2009, sp. zn. 1 As 28/2009  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2011, sp. zn. 9 As 67/2010  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, sp. zn. 1 Afs 1/2012  
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. května 2011, sp. zn. 28 Cdo 5048/2009

## ABSTRAKT

Úkolem práce je poskytnout přehled sankcí a ochranných opatření, které je možné uložit za přestupky podle českého zákona o přestupcích, a pokusit se zodpovědět některé otázky ohledně nejasností stávající úpravy. Vzhledem ke skutečnosti, že byl v době psaní práce schválen nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který s účinností od 1. července 2017 nahradí stávající zákon o přestupcích, popisuje práce novinky v oblasti sankcí za přestupky, které nová úprava přinese. Práce nabízí srovnání se zahraniční úpravou sankcionování přestupků, zejména s cílem zjistit, zda by některé prvky nebylo vhodné využít v úpravě české.

Práce je členěna do šesti kapitol. V první kapitole se zabývá obecným úvodem do problematiky sankcí, vysvětluje pojem sankce ve správním trestání a její účel, specifika sankcí ve správním trestání. Součástí první kapitoly je i historický exkurz do sankcionování přestupků na území ČR. Druhá kapitola podrobně rozebírá jednotlivé sankce a nastiňuje problémy jejich úpravy. Třetí kapitola se obdobným způsobem věnuje ochranným opatřením.

Čtvrtá kapitola vymezuje základní zásady pro ukládání sankcí. Dále se věnuje správnímu uvážení při rozhodování správního orgánu a ukládání sankcí ve specifických případech, a to při souběhu přestupků a při ukládání sankcí mladistvým. Práce se v této kapitole rovněž stručně zabývá otázkou, za jakých okolností je možné od uložení sankce upustit. Pátá kapitola se zabývá výkonem rozhodnutí o uložení sankce.

Poslední kapitola přináší stručný přehled sankcionování přestupků v Německu. Zaměřuje se přitom na odlišnosti německé úpravy ve srovnání s českou úpravou. Závěr práce obsahuje zamyšlení nad klady a zápory české úpravy, s akcentem na nový zákon o odpovědnosti za přestupky.

## **ABSTRACT**

The aim of the thesis is to provide an overview of sanctions and measures of protection which can be imposed as a result of administrative offences according to the Czech Act on Administrative Offences and attempt to answer some of the questions regarding problematic issues of the Czech regulation. In view of the fact that the new Act on Responsibility for Administrative Offences, which is replacing the current Act on Administrative Offences on July 1, 2017, was approved during the time this thesis was being written, the thesis describes new elements in the field of sanctions for administrative offences which the new regulation brings. The thesis comes with a comparison with a foreign regulation, especially aiming to find out whether some elements of the foreign regulation could be used in the Czech regulation.

The thesis consists of six chapters. In the first chapter, it deals with a general introduction to the problems of sanctions, explains a term of sanctions in administrative punishments, their purpose and particularities of the sanctions in the field of administrative punishments. A part of the first chapter is also an overview of punishing administrative offences in the area of the Czech Republic in the past. The second chapter analyses each of the sanctions in detail and outlines problems of their regulation. In a similar manner, the third chapter is dedicated to the measures of protection.

The fourth chapter specifies fundamental rules for imposing sanctions. Furthermore, it deals with the administrative consideration of the administrative body when making a decision and imposing sanctions in specific cases, namely in case of concurrence of two or more offences and in case of imposing a sanction on young offenders. In this chapter, the thesis also briefly deals with the question of the circumstances under which it is possible to let the offender off without a sanction. The fifth chapter concentrates on execution of the decision on imposing a sanction.

The last chapter provides a brief overview of punishing administrative offences in Germany. It focuses on differences of the German regulation in comparison with the Czech regulation. The conclusion of the thesis contains a reflection of pros and cons of the Czech regulation, with an emphasis on the new Act on Responsibility for Administrative Offences.

**Název práce:** Sankce a ochranná opatření za přestupky

**Klíčová slova:** přestupky, sankce, správní trestání

**Title:** Sanctions and protective measures regarding administrative infractions

**Keywords:** administrative offences, sanctions, administrative punishments